

52545

(bonds)

52545

TANULMÁNYOK

DR. VERES JÓZSEF

EGYETEMI TANÁR

70. SZÜLETÉSNAPJÁRA

1999-03



VERES JÓZSEF EMLÉKKÖNYV



ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS
DE ATTILA JÓZSEF NOMINATAE

ACTA JURIDICA ET POLITICA

Tomus LV.
Fasciculus 1–34.

TANULMÁNYOK

DR. VERES JÓZSEF

EGYETEMI TANÁR

70. SZÜLETÉSNAPJÁRA

SZEGED
1999

Edit

Comissio Scientiae Studiorum Facultatis Scientiarum Politicarum et Juridicarum
Universitatis Szegediensis de Attila József nominatae

ELEMÉR BALOGH, LAJOS BESENYEI, LÁSZLÓ BODNÁR, OTTÓ CZÚCZ,
JENŐ KALTENBACH, TAMÁS KATONA, JÁNOS MARTONYI, IMRE MOLNÁR,
FERENC NAGY, PÉTER PACZOLAY, BÉLA POKOL, JÓZSEF RUSZOLY,
LAJOS TÓTH, LÁSZLÓ TRÓCSÁNYI

Redigit
KÁROLY TÓTH

Nota
Acta Jur. et Pol. Szeged

Kiadja

a szegedi József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának
tudományos bizottsága

BALOGH ELEMÉR, BESENYEI LAJOS, BODNÁR LÁSZLÓ, CZÚCZ OTTÓ,
KALTENBACH JENŐ, KATONA TAMÁS, MARTONYI JÁNOS, MOLNÁR IMRE,
NAGY FERENC, PACZOLAY PÉTER, POKOL BÉLA, RUSZOLY JÓZSEF,
TÓTH LAJOS, TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ

Szerkeszti
TÓTH KÁROLY

Kiadványunk rövidítése
Acta Jur. et Pol. Szeged

ISSN 0324–6523 Acta Univ.
ISSN 0563–0606 Acta Jur.

ELŐSZÓ

A József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara a jelen emlékkönyv kiadásával folytatja azt az 1958-ban elindított sorozatot, hogy a Kar nyugállományba vonuló professzora előtt a barátok, a kollégák, a pályatársak és a tisztelők által írt tanulmánykötettel tisztelegnek az ünnepeltnek.

Szinte hihetetlen, de a tények azt tanúsítják, hogy a Kar a nemzedékváltás során újabb „tisztáldozatot” kénytelen hozni, hisz a jelen emlékkönyv prof. habil dr. Veres József tiszteletére készül. Ez könyörtelenül azt jelenti, hogy rá, legalább is mint a Kar aktív állományú résztvevőjére a továbbiakban már nem számíthatunk. Természetesen igényt tartunk mérhetetlen tapasztalatára, szakmai ismereteire. Életvidámságát és munkakedvét ismerve joggal bízhatunk abban, hogy ha mint aktív nyugdíjas is, de továbbra is részt vesz az egyetemi oktatásban. Ha reményeink valóra válnak, akkor nem csak mi, a most búcsúzó kollégák, hanem a hallgatók jövő generációja is sokat nyer, mert még hallgathatja magas színvonalú előadásait, amelyek nemcsak a szakmai ismeretekre, hanem emberségre is nevelik őket.

Veres József 1929 február 19-én született Kiskunhalason. Tanulmányait egyetemünkön végezte és 1952-ben szerzett oklevelet. Az egyetem elvégzését követően — az akkori rendelkezéseknek megfelelően — ő sem kapott doktori címet, ez csak 1957-ben következett be, amikor a doktori címet visszaállították és így került sor az ünnepelt doktorrá avatására is.

Az egyetemi oklevél megszerzését követően 1952-ben egyetemi tanársegédi kinevezést nyert a Kar Mezőgazdasági és Munkajogi tanszékére, ahonnan azonban „polgári származása miatt” a kar több más oktatójával egyetemben távozni kényszerül. 1958-ban kerül vissza a Kar Mezőgazdasági és Munkajogi tanszékére és azóta megszakítás nélkül a Kar tagja. E sorok írójának ettől az időponttól volt szerencséje nyomon követni Veres professzor oktatói, tudományos tevékenységét. Kezdetben mint hallgatónak, később pedig mint kollégának, barátnak.

1970-től a Mezőgazdasági és Munkajogi tanszék vezetője lett és ezt a tisztségét 25 éven keresztül látta el nagy ambícióval és szakértelemmel.

Prof. habil dr. Veres József aktív résztvevője volt a kari és az egyetemi közéletnek. A már említett tanszékvezetői tevékenysége mellett 1964–1969-ig a kar dékánhelyettese, 1979–1985 között pedig a kar dékáni tisztségét töltötte be.

Két ciklusban volt elnöke a Pedagógus Szakszervezet JATE Bizottságának, de volt időszak, amikor a kari főállása mellett az egyetem személyzeti osztályát is vezette.

A szakmai közéletben is meghatározó szerepet játszott és játszik jelenleg is. Több szakmai bizottságnak tagja illetve elnöke.

Oktató tevékenysége során számos új főkéllégium alapjait ő dolgozta ki. Csak a teljesség igénye nélkül, nevéhez kapcsolandó a „Szociális jog” az „Agrárjog”, a „Magyar környezetvédelmi jog” c. tárgyak kialakítása, bevezetése.

1967-ben egyetemi docensi, 1979-ben egyetemi tanári kinevezést nyer.

Publikációinak önmagában a száma is imponáló. Közel száz tanulmánya jelent meg, ezen belül négy monográfia és négy tankönyv szerzőjének illetve társszerzőjének mondhatja magát. Több tanulmánya idegen nyelven is megjelent.

Tudományszervezői tevékenységét a három hazai tudományos konferencia szervezésének az irányítása egyértelműen pozitívan minősíti.

E szépvonalú oktatói, tudományos és közéleti pályát több magas kitüntetés is jelzi. Két ízben kapta meg a Munka Érdemrend bronz fokozatát, és egy ízben ugyanennek a kitüntetésnek az ezüst fokozatát vehette át. Megkapta a Szalay László emlékérmét és 1997-ben a Magyar Köztársasági Arany Érdemkereszt kitüntetést.

Mint a Kar jelenlegi dékánja a szerzőtársak, a pályatársak, a barátok és tisztelők nevében azzal nyújtom át a jelen emlékkönyvet a jubilánsnak — és egyben ajánlom szíves figyelmébe a széles olvasóközönségnek —, hogy hetvenedik születésnapján őszintén gratulálunk, kívánjuk, hogy még nagyon hosszú ideig erőben és egészségben folytathassa kedvenc tudományának művelését. Kissé talán önzően magunknak pedig azt kívánom, hogy még nagyon hosszú ideig magunk között tudhassuk Veres professzort mint kollégát és mint barátot.

Dr. Besenyei Lajos
dékán

BALÁZS JÓZSEF

Gondolatok a bűnözés statisztikai megfigyeléséről

I.

Ismeretes a hazai bűnözés ütemének és mértékének jelentős növekedése az elmúlt évtizedben. Az összes ismertté vált bűncselekmények száma az 1988. évi 185.344-ről 1997-re 514.403-ra, azaz 277,5 %-ra nőtt. 10.000 lakosra vetítve közel megháromszorozódott (289 %). Ismeretes az is, hogy az ismertté vált bűncselekmények és elkövetőinek növekedése mellett növekszik a bűncselekmények elkövetőinek felderítetlen száma és aránya is, nem is szólva a bűncselekményekre vonatkozó latencia feltehető növekedéséről. Az ismertté vált bűnelkövetők száma az 1988. évi 87844 főről 1997-re 138.763 főre, azaz 158 %-ra, 10.000 lakosra 166 %-ra nőtt. A bűncselekmények elkövetője ismeretlen maradt 1988-ban 68.203, 1997-ben 254.052 esetben (372 %), amely 272 %-os növekedést jelent. A bűncselekmények struktúrájában, illetve a bűncselekmények elkövetési módozatában fokozódik az erőszak, a brutalitás és a szervezett, leszámoló jellegű magatartás. Mindezek a hétköznapi, a politikai, de még a szakmai megfogalmazásban is röviden a közbiztonság romlását jelentik.

E folyamat megállítása, netán visszaszorítása érdekében a mindenkori kormányzati szervek sürgős és hatékony intézkedéseket ígértek, illetve ígérnek. Többek között kilátásba helyezik a bűnüldöző szervek, a büntetőjogi igazságszolgáltatási apparátus jól felkészített szakembereinek növekvő számát, valamint ezek eredményesebb működésének anyagi, technikai feltételeit. Ezek az – egyébként helyes – elképzelések, és szükséges intézkedések azonban csak hosszabb távlatban (nem egy kormányzati ciklusban) valósulhatnak meg. Önmagában pedig az érintett intézmények átszervezései, a gyakori személycserék nem eredményezik a stabil és hatékony bűnüldözést. Továbbá, amellet, hogy léteznek a bűnözés üldözésére, felderítésére, szankcionálására hivatott állami intézmények végre tudomásul kellene venni azt az oly sokszor hangoztatott igazságot is, hogy a bűnözés "társadalmi termék". Adott terület (ország) adott időbeni bűnözésének volumene, struktúrája alapvetően a mindenkori társadalom minőségbeli színvonalától függ; beleértve a gyermeknevelést, az iskolázottsági fokot, a gazdasági helyzetet, végső soron a lakosság kriminális érzékenységét. Végeredményben a bűnözés elleni küzdelemben, a visszaszorítás hatékonyabb megoldása az oly sokat emlegetett megelőzés, amelynek alapjai az adott társadalom anyagi adottságaiban és morális szemléletében gyökereznek.

Sajnos, nem létezik bűnözésmentes "ideális" társadalom, büntetőjogi jogsértőkkel mindig számolni kell. Nem mindegy azonban annak volumene és minősége. A bűnözés megelőzésének, de még a hatékony bűnüldözésnek, az eredményes felderítésnek is alap-

vető feltétele a bűnözés mint társadalmi tömegjelenség komplex, makro- és mikrotársadalmi, gazdasági, individuális tényezőinek, motivációinak megismerése.

Ma már a bűnözés több tudományág vizsgálati tárgya, így a bűnözéskutatás módszerei is sokszínűek. Csak példaként említem az interjú módszert, amely a bűnözővé válás folyamatát elemzi a konkrét egyedi esetek alapján. Itt természetesen csak a kriminálstatisztikával foglalkozom, amely a bűnözést mint az egyedi magatartásokon keresztül megnyilvánuló, de azok egészét tükröző, önálló mozgásformával rendelkező társadalmi tömegjelenséget vizsgál. Elsődleges feladata: a maga sajátos statisztikai módszereivel információkat gyűjteni, mutatószámokat képezni az adott terület bűnözésének egészére, és ezen belül homogénebb csoportjaira vonatkozóan a bűncselekmények tárgyairól és alanyairól, valamint a tárgyi és alanyi oldalon felmerülő főbb jellemzőkről, azok különös kapcsolatáról.

Ezen túlmenően a bűnüldöző szerek és a büntetőjogi bíróságok saját működésük nyomon követése, az eredményesség és a hatékonyság mérése céljából úgynevezett ügyforgalmi statisztikai adatokat is gyűjtenek. Ezt a fajta tevékenységet azonban nem tekinthetjük az előbbieken definiált bűnözési (kriminál-) statisztikának. Más kérdés az, hogy az ügyforgalmi-működési adatok (pl. nyomozáselrendelés, befejezés, vádemelés, jogerős ítélet) is felhasználhatók a bűnözés volumenének, esetleg főbb összetételének jellemzésére.

II.

A mai értelemben vett bűnözési vagy kriminálstatisztika történeti alapjai lényegében a XVIII. század végi, illetve a XIX. század eleji bűnügyi statisztikai tevékenységben gyökereznek. Ezek a bűnözéssel kapcsolatos kezdeti adatgyűjtések elsődlegesen közigazgatási jellegű célokat szolgáltak, amelyekkel az állami vezetés a büntetőjogi igazságszolgáltatás *tevékenységét* kívánta nyilvántartani és nyomon követni általában a börtönügyi adatok alapján. Kifejezetten a bűnözésre vonatkozó adatgyűjtések fokozatos bővülésével bontakozott ki a XIX. század első harmadától, elsősorban a Guerry és Quetelet által megalapozott morálstatisztikai irányzat révén olyan statisztikai adatgyűjtési igény, amely már a bűnözésnek mint társadalmi tömegjelenségnek a vizsgálatát helyezte előtérbe.

E folyamattal párhuzamosan, de főleg a múlt század végétől merültek fel azok a kérdések, hogy az adatszolgáltatások a büntetőeljárás mely szakaszához kapcsolódjanak. E tekintetben – leegyszerűsítve a lehetséges variánsokat – két ellenpólusú álláspont emelhető ki. Abból a felismerésből kiindulva, hogy a büntetőeljárás befejezése felé haladva (főleg az időbeli eltolódásokból és egyes bűncselekmények elkövetőinek felderítetlenségéből következően, majd a differenciált felelősségre vonás miatt) mindinkább csökken az adott évre vonatkozó bűnözés mérhető volumene, a *bűnözés teljesebb körű megfigyelése céljából* vált uralkodóvá az a felfogás, miszerint a *bűnözési adatfelvételeket a bűncselekményeket követő minél közelebbi eljárási szakban rögzítsék*.

Ezzel szemben a *másik álláspont* szerint: mivel a *mindenkori releváns bűnözés terjedelmének, struktúrájának megállapítása végső soron a büntetőjogi igazságszolgáltatás függvénye, így az adatfelvételeket a jogerős ítéletekhez kell kapcsolni*.

Európai gyakorlatban a XX. század fordulója óta – bár országonként némileg eltérően – a bűnözés-megfigyelések az első felfogásnak megfelelően fokozatosan a büntetőeljárás valamely kezdeti, nyomozati szakához kötődtek. Magyarországon az 1867-es ki-

egyezés utáni időszakról 1964-ig alapvetően a jogerős bírósági ítéletek nyújtottak alapot a bűnözés értékeléséhez.

III.

Az 1960-as évektől, a bűnözés tendenciájának realisabb értékelése céljából, tulajdonképpen a kriminológiai tudomány, a bűnözéskutatás reneszánszával, mind erőteljesebb kibontakozásával fokozottabb igény jelentkezett a bűnözésnek, mint társadalmi tömegjelenségnek a megismerésére. Ennek érdekében vezették be hazánkban 1964. január elsejével az *egységes rendőrségi és ügyészségi kriminálstatisztikai rendszert*, amelyben az adatok feldolgozása gépi úton történik.

A rendszer lényege: a bűnözésre, közelebbről a bűncselekményekre, illetve azok elkövetőire (gyanúsítottakra) vonatkozó adatfelvételek már nem egyetlen büntetőjogi eljárási mozzanathoz kapcsolódnak, hanem a nyomozáselrendeléstől a vádemelésig bezárólag, az adatfelvétel ott záródik, ahol a nyomozati eljárás befejeződik.

Az új adatfelvételi rendszer lehetővé tette a közbiztonság bűnözés cselekményi (objektív) és személyi (szubjektív) oldalának egyidejűleg történő, a rendőrségi és ügyészségi hatóságok egységes elvek szerinti megfigyelését. Tekintve, hogy az információk gyűjtése a jelzett két oldalnak megfelelően egymástól elkülönített "B" (bűncselekményi) és "T" (terhelt, elkövetői, ma gyanúsított) adatfelvételi lapokon történt, sajnos az adatfeldolgozás is kettévált. A bűnözés megismeréséhez azonban alapvetően olyan kérdésekre kell komplex választ kapnunk, hogy adott bűncselekmények a büntető törvénykönyv mely szakaszát, pontját valósították meg, a büntetőjogi magatartást (cselekményt vagy mulasztást) ki (kik), hol, milyen körülmények között, milyen motivációk hatására követték el. Általánosabban megfogalmazva: csak a "B" és a "T" adatfelvételi lapokon gyűjtött információk komplex együttes elemzése, értékelése vezethet a bűnözés megismeréséhez.

Ily megfontolások alapján került sor 1974-ben egy bonyolult azonosítási kódszám bevezetésére, illetve 1979-től a "civil" személyi szám alkalmazására, amelyek – legalábbis elméletileg – lehetővé tették a két adatfelvételi lapon gyűjtött információk összekapcsolását. Ez a megoldás elegendő is lenne az olyan egyszerű esetekben, amikor egy-egy halmozódásmentes bűncselekményhez egy-egy elkövető tartozik; sőt ilyen esetekben a "B" és a "T" lapok adatai egyetlen (4 oldalas) adatfelvételi lapon összevonhatóan is gyűjthetők.

Halmazatok esetében (mint pl. egy elkövető több bűncselekmény, több elkövető egy cselekmény, több elkövető több bűncselekmény) azonban ez az út már nem járható. A technikai részletektől eltekintve, ilyen esetekben különböző betétlapokkal kísérleteztek, nem sok eredménnyel. Alapvetően ez a magyarázata annak, hogy a bűnözés objektív és szubjektív oldalainak összekapcsolására – legalábbis a rendszeresen közzétett adatokból kitűnően – ez idáig nem igen került sor.

Az adatfelvételi lapokon 1964 óta több az időközbeni igényekhez igazodó, korszerűsítési módosítást hajtottak végre, amelyek azonban a hosszabb idősorok összehasonlíthatóságát érdemben nem zavarják. Az egyes adatlapok főbb vonalakban, jelenleg az alábbiakat tartalmazzák.

"B" lapot töltenek ki minden egyes önállóan tekinthető bűncselekményekről. A "B" lap 28 címszavából az első 10 lényegében a működési tevékenységre vonatkozik: a nyomozóhatóság megnevezésétől a felügyeleti jogkörben eljáró ügyészség főbb intézke-

déseiig; illetve a büntetőeljárás kezdeményezésétől a befejezés módozataig. Ezek között szerepel 4. pontként a bűncselekmény megnevezése is, a Btk. szakasza, bekezdése, pontja, alpontja alapján kódolva, mint nem működési adat.

A kifejezetten bűncselekményi adatok kiterjednek: az elkövetés időpontjára, közgazgatási helyére; az elkövetés helyszínére, módszerére, eszközére, tárgyára; a felhasznált segédeszközre; a sértett személy vagy szervezet jellemzőire; az elkövetési értékre, az okozott kárra, vagyoni hátrányra, azok megtérülési módjaira. Természetesen feltüntetik — a "T" lappal való összekapcsolás céljából — az elkövető azonosítási számát is.

Ebben az adatsorozatban is szerepelnek azonban kifejezetten vagy részben működési jellegű adatok. Ilyenek a 11. pont alatti utólagosan felderített esetek, a korábban felfüggesztett nyomozások befejezésére, a sikertelen megállapodásokra jelzések; továbbá a 12. pont alatt a nyomozó hatóságok részéről a sértett szervezeteknek küldött értesítések a bűncselekményt elősegítő okokról, körülményekről. Jóllehet ez utóbbi a bűnözés megelőzését is szolgálja.

Minden gyanúsítottról egy-egy "T" lapot állítanak ki, amelyen a feltételezett elkövető adatait rögzítik. A 26 kérdést tartalmazó adatfelvételi lap első öt pontja megegyezik a "B" lap 1–4. és 7. pontjával, amelyek a nyomozóhatóság és a bűncselekmény, valamint az eljárás befejezésére vonatkozó azonosítására szolgálnak.

Kiemelt figyelmet érdemel ezt követően az elkövető neve és azonosító száma, amely 28-as sorszámmal és 148–158-as kódszámmal megegyezik a "B" lap utolsó, 28. sorszámu hasonló adataival. Ettől kezdve a "T" lap sorszámai és kódszámai folyamatosan növekvő sorrendben követik egymást. Ez a technikai jellegű megoldás is feltétele, s egyben alapja a "B" és a "T" adatfelvételi lapok gépi feldolgozás útján történő összekapcsolásának.

A "T" lap 29–35. sorszámu kérdései olyan működési jellegű adatokra vonatkoznak, mint a gyanúsított megjelölésére vonatkozó közlési forrás rögzítése; az őrizetbe vétel; előzetes letartóztatás és egyéb a gyanúsítottat jellemző büntetőjogi, demográfiai adatok. Így az elkövetői (esetleges bünszövetségi) minősítés; az elkövető családi állapota, iskolai végzettsége, foglalkozása, havi átlagjövedelme, lakóhelye, előélete; büntetett előélet esetén annak minősítése és a hatályos büntetőjogi intézkedések, az elkövetés helyén való tartózkodás jellege; az elkövető és a sértett kapcsolata; továbbá az elkövető oldalán felmerülő oksági tényezők; és végül az elkövető által megvalósított bűncselekmények száma.

A 49–50. pontok a fiatal- vagy gyermekkorú elkövetőkre vonatkoznak. Ezek választ adnak az elkövetői társakról, a gyermek- vagy fiatalkorú elhelyezéséről (tartózkodási helyéről), veszélyeztetett helyzetéről; valamint a szülői felügyeleti jogot gyakorlókról.

Az adatfelvételi lapok rövid, utalásszerű bemutatása alapján is a következők állapíthatók meg:

- Azok csak mintegy 50 %-os arányban nyújtanak a bűnözésről, mint társadalmi jelenségről információkat, holott – mint már utaltam rá – a bűnüldöző hatóságok külön-külön is gyűjtenek adatokat saját tevékenységükről, működésükről.

- A gépi feldolgozással lehetőség nyílik a cselekményi és a személyi adatok széles körű variációinak, kapcsolatainak, összefüggéseinek megállapítására. Sajnálatos, hogy ezekből még a BM és a Legfőbb Ügyészség "Tájékoztató a bűnözésről" című közös kiadványaiban is csak minimális hányad kerül közzétételre.

- Végeredményben az egységes rendőrségi-ügyészségi statisztikai rendszer megoldottnak tekinthető, megfontolandó azonban az előbbi két megjegyzés alapján, különösen a bűnözés okaira vonatkozó kérdések bővítése a működési adatok rovására.

IV.

A hazai kriminálstatisztika másik önálló rendszere – szerényebben kifejezve területe, forrása – a büntetőjogi bírósági statisztika, amely a jogerős ítéletekre épül. Mivel lényegében ez a büntetőjogi eljárás utolsó szakasza, legtávolabb esik a bűncselekmény elkövetésétől. Így az adott évben jogerősen elítéltek száma legkevésbé tükrözi ugyanazon év bűnözését. Különösen szembetűnő ez a büntető eljárás időbeli elhúzóódásával. Továbbá a bűnelkövetők egyre csökkenő felderítési hányadával a bűncselekmények és elkövetőik mind kisebb aránya jut el a bírói szakaszba. (1997-ben a bűncselekmények 50 %-ában maradtak ismeretlenek az elkövetők, 1988-ban ez 37 %, 1993-ban pedig 43 %). Kisebb arányban ugyan egyéb okok miatt sem kerül minden bűnelkövető bírósági elbírálás alá.

Más oldalról a jogerős ítéletek kiterjednek a magánvádas bűncselekményekre és elkövetőikre is. Továbbá csak a bírósági statisztika szolgáltat információkat a büntetékiszabásokról, amelyek egyben a bűncselekmények objektív és szubjektív oldalainak súlyosságát, társadalomra veszélyességét is kifejezik – természetesen csak a bíróságok elé került ügyek körében.

A XX. sz. fordulója körül indult bűnügyi-statisztika reformsorozat eredményeként igen széles körű információt nyújtottak a bíróságok a bűnözésről. A járásbírói és a törvényszéki statisztikai adatlapokat a Központi Statisztikai Hivatal dolgozta fel, amelyekről több évet átfogó két jeles kötet jelent meg. (Magyar Statisztikai Közlemények, Új sorozat, 30. kötet, 1910. és az 59. kötet, 1919.) Ez az adatfelvételi rendszer gyakorlatilag az 1949. év végéig működött.

A következő időszakban a bírósági bűnügyi statisztika művelése mindinkább háttérbe szorult. A bűnügyi adatszolgáltatás és az adatfelvételi lapok átalakításában elsőként az 10400/1950. (I.1.) IM. sz. rendelet intézkedett, amely azonban csak kisebb módosításokat jelentett. A bűnügyi adatok gyűjtésében és feldolgozásban lényeges változást a decentralizálást is szolgáló 9000/1951. (IV.24.) IM. sz. rendelet hozott. Az Igazságügyi Statisztikai Utasítás értelmében a jelentősen egyszerűsített adatfelvételi lapok adatait az azokhoz kapcsolódó feldolgozási táblákon a megyei bíróságok és ügyészségek statisztikusai dolgozták fel, amelyek alapján az Igazságügyminisztérium országos összeállítást végzett. Az adatgyűjtést tehát már az Igazságügyminisztérium irányította és ellenőrizte, és ezzel megalapozta a jelenlegi szervezeti formát; azaz az 1964-ben létrehozott BM és a Legfőbb Ügyészség irányítása alá tartozó egységes rendőrségi-ügyészségi statisztikai rendszer mellett a büntetőbírói statisztika központi szerve az Igazságügyminisztérium lett.

Az egységes rendőrségi-ügyészségi statisztika domináns szerepe során a büntetőbírói statisztika tovább zsugorodott. A jogerős határozattal befejezett ügyekre gyakorlatilag egy-egy statisztikai egyéni lapot alkalmaznak, külön a felnőttkorúakra és külön a fiatalokéira, amelyek a bűnözésre vonatkozó adatok mellett működési, intézkedési információkat is tartalmaznak.

A felnőttkorúakra vonatkozó adatok:

- Demográfiai: a vádlott születési ideje, állampolgársága, családi állapota, iskolai végzettsége.

- A bűncselekmény elkövetési ideje.

- Eljárási adatok: A büntetőbírói eljárás megindításának alapja, érkezése, az eljárás előzetes adatai, majd befejező határozatának ideje, tartalma.

- A vádlott előéleti jellemzői.
- A bűncselekmény(ek) megnevezése.
- A vádlott elkövetői minősége, az okozott kár-sérelem feltüntetése.
- A kiszabott fő- és mellékbüntetések, intézkedések, nemének, tartamának, a pénz-büntetés mértékének megnevezése.
- Előző felfüggesztett büntetés végrehajtására, a feltételes szabadságra bocsátásra vonatkozó adatok.
- A felmentő ítélet (az eljárást megszüntető végzés jogcímei, esetleges intézkedések).

A fiatalkorúak statisztikai lapjának adatai, kérdései zömében megegyeznek a felnőttekre vonatkozó kérdéscsoportokkal. Eltérés csak a demográfiai kérdéseknél mutatkozik. Nevezetesen: feltüntetik a fiatalkorúnak a bűncselekmény elkövetéskori elhelyezését – kinek, kiknek a háztartásában élt; tudakolják a fiatalkorúnak a bűncselekmény elkövetéskori foglalkozását; valamint a szülő-nevelő foglalkozását – külön kiemelve a fiatalkorúval egy házban élő anya házon kívül végző kereső munkáját. (Érthetetlen, hogy a felnőttkorúak adatlapján miért maradt ki a foglalkozás kérdése!)

A büntetőjogi bírósági adatlapok áttekintése azt igazolja, hogy a bűnözés megismerése szempontjából azok "csak" az ítéletekkel, a kiszabott büntetésekkel bővítik idevontatkozó korábbi ismereteinket, de azt is egy más időbeni-tárgyi összetételű sokaságban. A bűnügyek bírósági revideálása bármennyire is nélkülözhetetlen, statisztikai hatása minimális.

Összevetve a bírósági és az egységes rendőrségi-ügyészégi adatfelvételi lapok bűnözésre vonatkozó kérdéseit, azt látjuk, hogy a "T" lap négy pontja kivételével (a foglalkozás, az elkövetési helyen való tartózkodás jellege, az elkövető és a sértett kapcsolata, és részben az elkövetővel kapcsolatos oksági tényezők) megegyezik a bírósági adatlap kérdéseivel; a "B" lap kérdései közül pedig csak kettő a megegyező (a bűncselekmény megjelölése, valamint az okozott kár, és sérelemre vonatkozó pontok). A jelenlegi szervezeti forma: a két önálló, egymástól független statisztika rendszer miatt ez talán érthető és magyarázható, de nem biztos, hogy ezzel egyet is kell érteni. Ez ugyanis részben párhuzamos adatgyűjtést jelent – legalábbis a bűnelkövetőkre, illetve az elítéltekre nézve –, holott az 1993. évi XLVI. sz. statisztikai törvény értelmében a Központi Statisztikai Hivatal feladata az átfedések kiszűrése. Csak mellékesen kívánom megjegyezni azt a korántsem formális tény, hogy míg az egységes rendőrségi-ügyészégi adatfelvételi lapok jelzik az Országos statisztikai adatgyűjtési program (OSAP) jóváhagyást jelentő nyilvántartási számát, addig a bírósági lapok fejlécéről ez hiányzik.

V.

A jelenlegi két statisztikai rendszer további egységesítésének, összekapcsolásának gondolata az 1960/70-es években már felvetődött. Ennek megoldását a vádképviselési (korábban vádhatósági) lapok felhasználásával kívánták elérni. Ily módon azonban az összekapcsolásra ez ideig nem került sor, mivel a "B" és "T" lapokat legkésőbb a vádemeléssel zárják és feldolgozásra kerülnek. Tehát a bűnözésre vonatkozó addig gyűjtött információk útja ezzel megszakad. A vádképviselési lap pedig az ügyben eljáró nyomozó hatóságokra és a vádlottakra vonatkozó néhány azonosítási jelzésen túlmenően lényegében a bírósági tárgyalás előtti, alatti és utáni működési eljárási-intézkedési adato-

kat, valamint az első és másodfokon kiszabott büntetési tételeket tartalmazza. Tulajdonképpen a vádképviselési adatlap csak az ügyészi tevékenység eredményességének mérésére szolgál – eredeti céljának megfelelően. Pedig ez az adatlap elméletileg visszacsatolható a "B" és "T" lapokhoz a már most is alkalmazott azonosítási jelzések alapján. Ehhez azonban a vádképviselési lapokat gépi feldolgozásra orientált kódszamos formává kellene átalakítani. Ily módon nyílna lehetőség az egységes rendőrségi-ügyészségi és bírósági statisztika keretében a büntető eljárás valamennyi szakaszában (a feljelentéstől a jogerős ítéletig) egységes elvek szerinti adatgyűjtésre a bűnözésről. Értelemszerűen a bűnözés volumene szempontjából ez egy további szűkítést jelent, hiszen csak az adott évben jogerősen befejezett ügyek adatait lehet összekapcsolni, függetlenül a bűncselekmény elkövetési vagy a vádemelés időpontjától.

A bűnözés megfigyelésének ez a szélesebb körű kiterjesztése, összekapcsolása nem zavarná az eddigi – az adott évben ismertté vált bűncselekmények, illetve ismertté vált elkövetők, bűnelkövetők szerinti – feldolgozást sem. A párhuzamos adatgyűjtés kiszűrésével pedig a bűnözés elemzése újabb, érdemi ismérvekkel bővíthető. Különösen indokolt lenne ez a büntetőjogi bíróságok által elítéltekre nézve. Következetesebben lehetne érvényesíteni azt a már jelenleg is észlelhető némi munkamegosztást, amely szerint az egységes rendőrségi-ügyészségi statisztikában a bűncselekmények adatai dominálnának, míg a bírósági statisztikában a szubjektív elemek, az elítéltek adatai kapnának nagyobb hangsúlyt.

Gazdagítaná a bűnözési statisztikát a jogerősen elítélteket célzó időszakos, részletesebb információkat nyújtó reprezentatív jellegű felmérés is. A feldolgozás során az elítéltek homogénebb társadalmi csoportjait vizsgálhatnák az általuk elkövetett bűncselekmények kapcsolatában. E módszer alkalmazásával már a gazdaságosság, a hatékonyság és az eredményesség elve is érvényesülhetne.

Természetesen önmagában még a legjobban szervezett kriminálstatisztika sem nyújthat minden tekintetben kielégítő információkat a bűnözés megismeréséhez. Nem véletlen, hogy a bűnözéskutatásban egyéb tudományágak képviselői, mint pl. a kriminológia, a szociológia, a kriminálpszichológia specialistái is jelentős feladatokat vállalnak a szakma sajátos módszereivel.

JÓZSEF BALÁZS

GEDANKEN ÜBER DIE STATISTISCHE BEOBACHTUNG DER KRIMINALITÄT

(Zusammenfassung)

Zur Einführung deutet der Verfasser auf die beträchtliche Zunahme der einheimischen Kriminalität und auf das Verderben der öffentlichen Sicherheit hin. Der Gegenstand der Kriminalstatistik wird als gesellschaftliche Massenerscheinung definiert.

Es wird eine bündige Übersicht über die historische Entfaltung der Kriminalstatistik gegeben. Das in 1964 eingeführte, einheimische, einheitliche polizeiliche und staatsanwaltschaftliche statistische System, sowie die Dokumente der Datenaufnahme

der Verbrechen, der Verbrecher, der Verdächtigten und die Problem der Verbindung der eingesammelten Informationen wird demonstriert.

Der Verfasser deutet auf die Bedeutung der im XX. Jahrhundert ausgestaltete strafrechtlichen-gerichtlichen Statistik hin und drauf, dass die seit 1951 in den Hintergrund gedrängt wurde.

Zum Schluss wird eine der mögliche Methode der Verknüpfung der zwei aktuellen, voneinander unabhängigen kriminalstatistischen System dargestellt.

Az iparjogvédelem szerepe a gazdaságban

1. Magyarország európai integrációjának és a gazdaság felemelkedésének egyik fontos feltétele a műszaki-technológiai ismeretek új módszerekkel történő gyarapítása, a kutatási-fejlesztési infrastruktúra megújítása. Meghatározó e téren az alapvető gazdasági szerkezet kiépítése, amelynek egyik fontos tényezője a korszerű iparjogvédelmi rendszer kialakítása és működtetése.

"Magyarország gazdasága olyan piacgazdaság, amelyben a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül", majd tovább: "elismeri és támogatja a vállalkozás jogát és a gazdasági verseny szabadságát."

Az Alkotmány e tétele egyrészt ténymegállapítás, de másrészt programot is jelent, mivel hazánk korszerű piacgazdaságának kiépítéséhez szükséges a műszaki szellemi alkotások jogvédelmének további korszerűsítése. Elsőrendű a piacgazdasági, valamint az Alkotmányban foglalt követelmények kielégítése és főleg a nemzetközi jogi kötelezettségek teljesítése, az európai jogharmonizációs feladatok végrehajtása.

Jelentős gazdaságpolitikai cél tehát a műszaki-technológiai fejlesztés, ehhez kapcsolódva a szellemi tulajdoni jogszabályok felülvizsgálata. E területen hazánkban jelentős történelmi hagyományai vannak, de az új kihívásokra is válaszolni kell.

A világméretben kialakult gazdasági verseny, a modernizáció, azon belül a fejlődésre is hatást gyakorló iparjogvédelmi rendszer állandó megújulást igényel.

Az alkotómunkát, a technológiai fejlesztést nagymértékben elősegíti a megfelelő jogi háttér, amelynek az a közgazdasági rendeltetése, hogy biztosítsa a kutatási és fejlesztési ráfordítások megtérülését és a gazdaság növekedését.

A szellemi tulajdon, — amelynek számos formája alakult ki — a mai viszonyok között a tulajdonformák közül talán a legfontosabbá és egyértelművé vált; s nem szélsőséges talán az a megállapítás, hogy — többek között — a társadalom, az emberiség előrehaladását a szellemi tulajdon segítette elő. A szellemi tulajdon gyűjtőfogalom, ezen belül külön kategóriát képviselnek az iparjogvédelmi intézmények, elsősorban a szabadalom, a használati minta, ipari minta, de az árujelzők és a földrajzi jelzések oltalma is kizárólagosságot biztosít meghatározott időre és területre, időleges piaci monopóliumot, ezáltal többletbevételt, nagyobb hasznot jelent.

Az "iparjogvédelem" németes elnevezése alatt az 1883. évi s azt követően többször felülvizsgált és korszerűsített Párizsi Unió Egyezmény hatálya alá tartozó intézmények értendők.²

Az egyezmény résztvevői a meglehetősen heterogén jogintézmények keretében vállalták, hogy az Unióban részes állampolgárainak és szervezeteinek ugyanolyan védelmet

¹ A Magyar Köztársaság Alkotmánya 9. § (1) bek.

² Az ipari tulajdon oltalmára létesült Párizsi Unió Egyezmény, 1983.

biztosítanak belföldön, mint saját állampolgárainak, illetve szervezeteinek (Egyenlő elbánás elve — regime nationale).

Az iparjogvédelem és a gazdaságpolitika összefüggései egyértelműen bizonyítottak. A gazdaságpolitikai cél és a közgazdasági rendeltetés megfogalmazása azért fontos, mert alapvető a műszaki, technológiai fejlesztés előtérbe állítása, illetve a közgazdasági szabályozók révén annak biztosítása, hogy a kutatási, fejlesztési ráfordítások megtérüljenek, mozdítsa elő az új gondolatok megvalósítását, valamint ösztönözze az alkotótevékenységet. Ma már közismert és közhelyként tekintendő annak hangsúlyozása, hogy a modern szociális piacgazdaság kiépítése, a modernizáció nem valósítható meg az innováció és a kreativitás szerepének elismerése és hatékony ösztönzése, támogatása nélkül.

2. A műszaki alkotásokkal kapcsolatos társadalmi viszonyokat vizsgálva megállapítható, hogy minden szellemi alkotásnak két oldala van. Az egyik: minden szellemi alkotás közvetlenül valakinek vagy valakiknek a tevékenysége eredményeképpen jön létre, de ebben az egyéni tevékenységben végső soron benne van az egész társadalom tevékenysége, amely hatást gyakorolt rá. Jelentős a társadalmi múlt is, amely az idők folyamán továbbfejlesztette az adott területhez tartozó produktumokat.³

A szellemi alkotásnak az egyéni és társadalmi oldala szoros kapcsolatban van egymással, ezért az ezzel összefüggő jogviszonyokat úgy kell szabályozni, hogy mindkét oldal érdekei a jogalkotásban, jogalkalmazásban is kifejezésre jussanak. A társadalom érdeke a műszaki alkotó gondolatok valóraváltásának elősegítése, az egyéni alkotótevékenység ösztönzése minden lehetséges eszközzel.

Az ösztönzéssel azonban nemcsak az új megoldások, eljárások alkotására képes egyéneket kell segíteni, hanem azokat az intézményeket, vállalatokat, stb. akiknek jelentős szerepük van az alkotó gondolatok létrejöttében és kedvezően befolyásolják azoknak megvalósítását. Az alkotók és e tevékenységet elősegítő kollektívák irányában az ösztönzésnek kétféle formája ismeretes: anyagi és erkölcsi. Ezért az anyagi elismerés során olyan díjazási rendszer kialakítása szükséges, amely érdekeltté teszi mind az egyént, mind pedig a kollektívákat, a teljesítmény arányában, figyelembevétel a munkahely által nyújtott támogatást is. A kiemelt teljesítmények magasszintű erkölcsi elismerése, különböző kitüntetések, díjak adományozása e területen legalább olyan jelentőségű, mint az anyagi.

A nemzetgazdaság eredményességét, a gazdasági fejlődés ütemét a műszaki-tudományos haladás, a tudomány és technika integrált hatása határozza meg. A műszaki-tudományos fejlesztésnek elsőrendű szerepe van a gazdaság növekedésében, a tudomány és technika hatékonysága azonban nemcsak a hazai terméket növelő kimutatható hatásában mutatkozik meg, hanem a ki nem mutatható gazdasági tényezők és az élet minőségének javításában is. Az új technológiai megoldásokkal előidézett önköltségcsökkentés, a munkakörülmények javítása, az új árucikkek minőségi előnyei, a környezetvédelem, stb. ebbe a körbe tartozik.

Az iparjogvédelem szervesen kapcsolódik a gazdasághoz, a modern gazdaság összefonódása a kutatási-fejlesztési tevékenységgel sokszorosan bizonyított. Az iparjogvédelem által is ösztönzött műszaki innováció szerves része a gazdasági tevékenységnek, annak minden fázisában biztosítani kell a hatékonyságot; már a kutatási feladatok kijelölésekor prognosztizálni kell annak piaci szereplését; ehhez igazítani a kutatási-fejlesztési tevékenységet, a termelést, az értékesítést.

³ Vö.: Világhy Miklós: Gazdaság és polgári jog. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1978., 88. p.

A tervszerű megközelítés legfontosabb kulcsszava a kooperáció, az együttműködés. A legfejlettebb országok éveken át összegyűjtött tapasztalatai azt mutatják, hogy az innováció egy komplex folyamat, vonatkozik ez a termék tervezésére, új szükségletek felfedezésére, vagy a gyártási technológiák javítására. Az összes érintett félnek, akik résztvesznek az innovációs tevékenységben és gyakran nagyon különböző múltbeli tapasztalatokkal, képességekkel rendelkeznek, közösen kell hozzájárulniuk az eredményességhez.

Az innovációs tevékenység természetesen nem pótolja a műszaki-szervezési-közgazdasági módszereket, de a célszerű és korszerű iparjogvédelmi szabályozás növelheti a versenyképességet. Az iparjogvédelem intézményrendszere és az innovációs tevékenység közötti kapcsolat fontossága elismerést és hatékony érvényesülést igényel a gazdaság minden területén.⁴

3. A tudományos műszaki-innovációpolitika fejlesztéséhez alapvető fontosságú, hogy a kutatás-fejlesztési politika összhangban legyen az ipar szükségleteivel és törekvéseivel. Megfelelő intézményes és jogi kereteket kell biztosítani e cél megvalósításához.

A műszaki-tudományos fejlesztésre a korábbi időszakban viszonylag magas összeg állt rendelkezésre, elérte a bruttó nemzeti össztermék több, mint két százalékát. Ez az utóbbi években jelentősen lecsökkent, a kívánatos minimum 1,5 százalék helyett a GDP-nek mindössze 0,7—0,8 százaléka jut a fejlesztésre.

Amennyiben az alapok csökkenését és ennek következtében a "brain-drain"-t nem állítják meg, a magyar kutatók egy része továbbra is külföldre távozik, amelynek következményeként veszélybe kerül az ország tudás-bázisa, amely meghatározó jelentőséggel bír a gazdasági fellendülés folyamatában. Külön figyelem fordítandó a műszaki kutatásokra és a kapcsolódó szolgáltatásokra, (pl. információ, képzés, minőségellenőrzés, marketing), amelyek döntőek a technológiák fejlesztésében és elterjesztésében.

A K + F ráfordítás összege nemcsak a versenyhelyzet javítását, hanem még annak fenntartását sem biztosítja a versenytársakkal szemben. Az inflációs tényezőkből eredő növekedésen túl a költségek azért is növekedtek egyre számottevőbben, mert a közismert, az egyszerű megoldások és eredmények már korábban megtalálhatók a legtöbb szakterületen.

A kutatási eredmények üzleti titokként megtartva is alkalmazhatók az ipari gyakorlatban és a piaci versenyben, azonban mód van ezeket jogi oltalom alá helyezni az iparjogvédelmi intézmények adta lehetőségek igénybevétele által. Az üzleti titkot, ismeretanyagot is védik az ipari jogokkal kapcsolatos szabályok, de az olyan iparjogvédelmi intézmények, mint a szabadalom, használati minta, sokkal hathatósabb oltalmat biztosítanak.

A nagy tudományos-műszaki felismerések, amelyek tárgyát az iparjogvédelem intézményei útján lehet jogi oltalom alá helyezni, jelentős befolyással bírnak a versenyképességre. Ezzel együtt az iparjogvédelem nemzetközileg érvényben lévő intézményei is biztosítják a versenyképességért folyó harcban, hogy a tisztességes piaci magatartás szabályait nemzetközi szinten is betartsák. A szabályok megsértése esetén súlyos anyagi és erkölcsi következményekkel járó szankciók érvényesülnek.

A műszaki fejlesztés a versenyképességet — közvetve ugyan — de a gazdasági hatékonyság fokozása útján is növeli. A műszaki fejlődés és eredményeit oltalmazó iparjog-

⁴ Lontai Endre: Jogegységesítés a nemzetközi iparjogvédelem területén. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1988. 13. p.

védelem nem cél, hanem eszköz a gazdasági hatékonyság növelése révén elérhető társadalmi előnyök biztosítására. Továbbá jelentős szerep jut a gyártásfejlesztési kutatásoknak, amelyek az árban való versenyképességet hivatott biztosítani.

A gyártásfejlesztés, a termékszerkezet korszerűsítését csak az biztosíthatja, ha a követlen gazdasági célra irányuló kutatási-fejlesztési tevékenység döntő része a vállalati, gazdasági szervezetre integrálódik, illetve a műszaki fejlesztés a gazdasági vállalkozás szerves részeként nyer elismerést.

A szabadalmi bejelentések alakulása a bejelentők szerint a következő:⁵

Megnevezés	1992		1993		1994		1995		1996	
	db	%	db	%	db	%	db	%	db	%
Összes bejelentés	9920	100,0	12014	100,0	17688	100,0	20508	100,0	26877	100,0
Ebből - belföldi	1629	16,4	1186	9,9	1153	6,5	1059	5,2	796	3,0
- külföldi	8291	83,6	10828	90,1	16535	93,5	19449	94,8	26081	97,0
A belföldiből - egyéni	1088	66,8	839	70,7	812	70,4	747	70,5	592	74,4
-	541	33,2	347	29,3	341	29,6	312	29,5	204	25,6
szolgálati										
Az érvényben lévő szabadalmak száma	18211		16518		15257		14191		10459	

Az iparjogvédelem területén az utóbbi években bekövetkezett változások — a kimutatott adatok alapján — hazai szempontból visszaható erőként jelentek meg. A gazdasági környezet, a szervezeti rendszer jelentős változása meghatározó tényezőként eredményezte: a szabadalmi bejelentések összetételében számszerűen kimutatható, hogy igen nagymértékben csökkent a hazai bejelentések száma.

A műszaki szellemi alkotások körében hazánkban is szabályozást nyert a találmányi szintet el nem érő, a jogirodalomban "kis szabadalom"-nak minősített műszaki megoldás, a használati minták oltalmáról szóló 1991. évi XXXVIII. törvényben. Ez a törvény elsősorban a belföldi ipar érdekeit szolgálja, s a használati mintaoltalom előnye, hogy az engedélyezési eljárás gyorsabb és egyszerűbb, mint szabadalom esetén. Az oltalom "valamely tárgy kialakítására, szerkezetére vagy részeinek elrendezésére vonatkozó megoldás"-ra terjed ki, akkor "ha új, ha feltalálói lépésen alapul és iparilag alkalmazható".⁶

A jogszabály hatálybalépését követően a mintaoltalmi bejelentések alakulása:⁷

1992-ben: 292, ebből belföldi: 281, külföldi: 11,
 1993-ban: 332, ebből belföldi: 316, külföldi: 16,
 1994-ben: 351, ebből belföldi: 313, külföldi: 38,
 1995-ben: 376, ebből belföldi: 348, külföldi: 28,
 1996-ban: 455, ebből belföldi: 419, külföldi: 36 esetben.

A magyar védjegyjogi hagyományokra épült és a piacgazdaság igényeit is kielégítő új védjegy törvény eleget kívánt tenni a nemzetközi és jogharmonizációs kötelezettségeknek is.⁸

⁵ Iparjogvédelmi Szemle, 1997. augusztus 1. p.

⁶ 1991. évi XXXVIII. törvény a használati minták oltalmáról 1. §.

⁷ Iparjogvédelmi Szemle, 1997. augusztus 5. p.

⁸ 1997. évi XI. törvény a védjegyek és földrajzi árujelzők oltalmáról.

A védjegybejelentések számszerű alakulása a következő:⁹

	1992	1993	1994	1995	1996
Nemzeti védjegybejelentések:	3.925	3.970	3.958	3.844	4.270
Nemzetközi védjegybejelentések:	6.907	5.580	5.950	5.526	6.857
Érvényes nemzetközi védjegyek az év utolsó napján:	174.628	179.701	185.618	119.949	123.454

4. Az iparjogvédelem szerves része az átfogó innovációs tevékenységnek, erre a szoros összefüggésre figyelemmel sem az innováció rendszerének kimunkálása során nem mellőzhető az iparjogvédelmi megközelítés, sem pedig a szoros értelemben vett iparjogvédelmi munka nem nélkülözheti a szélesebb horizontú, az egész folyamat komplexitásával számot vető kitekintést.

A XX. század végén az emberi tudás vált a legfőbb növekedési erőforrássá, felértékelődött a szellemi munka, a világ gazdaságban a magas színvonalú szellemi munkát hordozó termékek versenyhelyzete kedvezőbb. Az igényesség növekedése a szellemi munka új formáit hozta létre, rendkívül gyorsan nőtt a műszaki ismeretek nemzetközi piaca, forgalma. Az új műszaki ismereteknek a gyakorlatban történő alkalmazásához megfelelő szervezési formák kialakítását tették szükségessé.

A fejlett tőkés országokban e célra szakosodott cégek, irodák jöttek létre, tevékenységük sokoldalú és komplex, az alkalmazott kutatástól, a licencia-adoptálástól kezdve a műszaki tervezésen, gyártmányfejlesztésen és piackutatáson keresztül az értékesítésig. Az új műszaki-termelési eredmények sikeres elterjesztését elősegítő intézmények integráló tevékenységét az államok megfelelő támogatással segítik elő.

Hazánkban is vannak kezdeményezések ilyen típusú vállalkozások létrehozására, amelyhez az alapot biztosít a kutatások és azok eredményeképpen születő találmányok külföldi hasznosításában. Az elsődleges cél, hogy ne csupán a szellemi gondolat legyen értékesíthető, hanem azoknak a termelésbe való bevezetésével és piaci értékesíthetőségével áru formájában jelenjen meg. A külföldi értékesítéshez szükséges kockázati tőke alig áll rendelkezésre, s bár e célból bevezetett pályázati rendszer segítséget jelent, nincsenek azonban olyan menedzser cégek, amelyek a piackutatás eredményeként elősegíthetnék az értékesítést.

Az iparjogvédelmi intézmények eredményes működése szempontjából fontos kérdés, hogy az adott országban milyen a társadalmi-gazdasági rendszer, mi jellemzi a gazdálkodó szervezetek típusait és a tulajdonviszonyokat. A közgazdasági elemzések bizonyították azt, hogy a tulajdonviszonyoknak, az intézményi rendszernek meghatározó szerepe van a műszaki újdonságok keletkezésének, elterjesztésének ösztönzésében, az eredmények befogadási készségében és gazdasági haszonná történő megvalósításában, az innovációs teljesítményben.

A magyarországi gazdasági rendszerváltás fontos célja az, hogy a gazdaság innovatív, nemzetközi mércével versenyképpé váljon. E folyamat szerves része volt a privatizáció, amelynek egyik deklarált célja, hogy segítse elő a termelőtevékenység modernizálását, az új termékek bevezetését, a minőségi színvonal és a menedzsment javítását.

⁹ Iparjogvédelmi Szemle, 1997. augusztus, 8. p.

A különböző nagyságú, illetve tulajdon-szerkezetű ipari szervezetek szerepe eltér a kutatási-fejlesztési tevékenységben és az erre épülő innovációk bevezetésében. Nem szükséges különösebb magyarázat, hogy más-más kutatási módszereket igényel a kisvállalkozások vagy közepes és nagy cégek, illetve a multinacionálisok K + F tevékenysége, innovációs aktivitása. A privatizáció és az innováció kapcsolata szempontjából érdemes különválasztani az új tulajdonosokat típusaik szerint.

Az egyik típusba a szakmai, a másikba a tisztán pénzügyi befektetők tartoznak. Ez utóbbi kategória nem érdekelt a hosszú távú fejlesztésben, a jelentősebb kockázatok vállalásában. Az ilyen tulajdonos — kevés kivétellel — nem segíti elő a K + F tevékenységet, innovációk maradnak félbe, vagy szűnnek meg.

A szakmai befektetők általában azok, akik képviselik a K + F tevékenységben történő befektetés, az arra épülő fejlesztés, adaptálás, innovációk érdekeit.

5. A piacgazdaságra történt áttérés gazdasági liberalizálást, határozott útnyitást jelentett a piaci erőknek. A közvetett gazdasági és jogi szabályozás előtérbe kerülése, az adminisztratív kötöttségek feloldása szükségképpen eredményezte a vállalkozói versenysszellem erősödését, az autonóm vállalkozói mozgástér egyenlő feltételek között való bővítését, így a hatékonyságra ösztönzőbb és kényszerítőbb gazdasági légkör alakult ki.

A hazánkban található természeti kincsek alacsony mértéke mellett megnő a műszaki-szellemi alkotások, mint speciális tőkeértékek hatékonyabb hasznosításának, az alkotóképesség széles körű kialakításának, az innovatív gondolkodásnak a jelentősége.

A magyar gazdaság, amely fokozottan igényli a műszaki innovációt megalapozó szellemi erőforrásokat, egyre erőteljesebben támaszkodik a világpiacra, a nemzetközi együttműködés lehetőségére és követelményeire.

Az utóbbi évtizedekben a nemzetközi együttműködés feltételei lényegesen kedvezőbbek, mint korábban, lehetőség van arra, hogy hazánk gazdasága gyorsuló ütemben kapcsolódjon a világ gazdaság vérkeringésébe. Ez a kereskedelmi kapcsolatokon túl egyre inkább magában foglalja a kutatási és technológiai együttműködést, a termelési kooperációt, az értékesítési összefogást.

A társadalmi-gazdasági környezet, a technikai haladás és a nemzetközi fejlődés új körülményei között felvetődik, hogy a magyar iparjogvédelmi rendszer képes-e megfelelni a mai követelményeknek?

A magyar iparjogvédelmi rendszer és a piacgazdasági követelmények összhangja fokozatosan alakult ki. A termelés ugyanis kettős folyamatot jelent: nemcsak anyagi, materiális javak előállítása, hanem szellemi javak létrehozása is és ez utóbbinak nemcsak az anyagi termelés hatékonyabbá tételében van szerepük, hanem önálló tényező a vagyoni forgalomban is.

A gazdasági szabályozásban még nem teljeskörűen alakult ki a szellemi alkotásokon alapuló innovációk magasabb kockázattartalmát figyelembevevő pénzügyi és érdekeltiségi rendszer, pénzügyi szabályozás. Szükséges tehát, hogy a szellemi termékek keresleti és az anyagi termékek kínálati piaca helyreálljon. Ennek feltétele, hogy a vállalkozókat a piacra a jelentősebb innovációs többletgyeresség érdekeltisége vezérelje, amely azután nagyobb keresletet támaszt a szellemi termékre.

A korszerűsített, hatékony iparjogvédelem nemcsak jogi, hanem egyben gazdasági és nemzetközi együttműködési tényező is. Ezzel szemben a bizonytalan iparjogvédelem csökkenti a szellemi tőke biztonságát, a külföldiek bizalmát, beruházási és együttműködési készségét. A magasabbnak tűnő kockázat a technikai import árát is emeli, mivel a kockázati tényezőre figyelemmel az eladó ezt érvényesíteni kívánja. A korábban felváz-

zolt tényezők alapján döntő fontosságú a kölcsönösen előnyös gazdasági, műszaki együttműködés fejlesztése, fontos szerepe van a magyar gazdaság versenyképessége hatékonyabbá tételében, a modernizációban.

IMRE BÉRCZI

ROLLE DER GEWERBERECHTSVERTEIDIGUNG IN DER WIRTSCHAFT

(Zusammenfassung)

In der Studie wird eingehend untersucht, was für bedeutende Rolle der Institutionen der Gewerberechtsverteidigung innerhalb des Wirtschaftslebens zukommt.

Die Innovation, die vielseitige Förderung der Forschung und Entwicklung, die internationale Zusammenarbeit, die Ergebnisse der Technischen Entwicklung schützende Gewerberechtsverteidigung sind Mittel zur Erhöhung der wirtschaftlichen Effektivität und Konkurrenzfähigkeit.

Aufgrund von Gebrauchsmustern, Patent- und Warenzeichenanmeldung werden die Ergebnisse der jüngsten Zeit durch statistische Angaben analysiert.

BESENYEI LAJOS

Az új társasági törvény margójára

Az új társasági törvény továbbra is szabályozási körében tartotta a közös vállalatot mint gazdasági társaságot. Jól tudom, hogy egy-egy társasági formának a fenntartása nem kizárólag attól függ, hogy az adott társasági formát milyen mértékben alkalmazzák, úgy vélem azonban mégis elgondolkasztató adatok a következők:

június 30-ai állapot szerint az ország cégnyilvántartásaiban 125 közös vállalatot tartottak nyilván és ezek közül ugyanezen időpontban csődeljárás alatt állt 2, felszámolási eljárás folyt 28 ellen és végelszámolás alatt állt 24. Ez azt jelenti – mivel új közös vállalat alapítása évek óta legfeljebb egy-kettő –, hogy rövidesen 71 közös vállalat lesz az országban.¹ Ezek az adatok a cégjegyzékben nyilvántartott közös vállalatok adatait tartalmazzák, de értelemszerűen nincsen arról kimutatás, hogy hány olyan közös vállalat szerepel a cégjegyzékben, amelyik a valóságban már nem működik, mert az alapítói megszűntek, átalakultak stb. Mindez természetesen felveti a szabályozás szükségességét és indokoltságát.

Mint ismert az új társasági törvény igenlően döntötte el a kérdést, tehát azt a nézetet részesítette előnyben, hogy a gazdaság területén történő vállalkozáshoz, mennél nagyobb legyen a kínálat, mert esetleg egy későbbi időpontban talán „nagyobb keletje lesz” ennek a társasági formának.²

Noha az új társasági törvény miniszteri indokolása sem ad magyarázatot arra, hogy miért volt szükség megtartani a közös vállalatot, mint gazdasági társaságot, ennek ellenére nem igen lenne értelme erről a kérdésről hosszabban értekezni, mert csak egy későbbi távoli időben megvalósítható de lege ferenda javaslatokat lehetne tenni.

Ugyanakkor amikor – ha nem is értünk egyet vele – de elfogadjuk a tényleges helyzetet, vagyis azt a körülményt, hogy az új társasági törvény is megtartotta a közös vállalatot, szóvá tesszük azokat a szabályozásbeli hiányokat és pontatlanságokat, amelyek talán éppen abból a körülményből fakadtak, hogy az egyes kérdések mögött a gyakorlat által konkrétan megfogalmazott valós kérdések nem húzódtak meg és emiatt a jogalkotó figyelme a részletek pontosabb és egyértelműbb kidolgozására nem terjedt ki.

I.

Az első ilyen probléma tulajdonképpen a közös vállalat törvényi definíciójából fakad. A problémát a törvényi meghatározás második mondata jelenti. „.....Ha a vállalat

¹ Az adatok a Céglőny 1998. szeptemberi 9. számából valók.

² Ld. Gál Judit: Javaslatok a Gt. és a Ctv. módosítására Gazdaság és Jog 1997. 4. sz. 15. p.

vagyon a tartozásokat nem fedezi, a tagok a vállalat tartozásaiért *együttesen* – vagyoni hozzájárulásuk arányában – *kezesként* felelnek.”³

Az együttes felelősség fogalmát az új társasági törvény nem definiálja.⁴ Tekintettel arra, hogy a társasági törvény mögöttes jogterülete a Ptk. az együttes felelősség fogalmát a polgári jog szabályai szerint kell értelmezni. Kétségtelen tény, hogy a polgári jog az „együttes felelősség” fogalmát sem ismeri, vagy legalább is kifejezetten nem definiálja, szemben a kötelezettek egyetemlegességével. Ennek ellenére nem tudunk egyetérteni Gál Judit azon okfejtésével, amely szerint az együttes felelősség alatt egyetemleges felelősséget kell érteni.⁵ Érvelését elsősorban hitelező védelmi okokkal támasztja alá. Álláspontja szerint más megoldás, már mint ti. az egyetemleges felelősség elvetése esetén az a hitelezőt reménytelen helyzetbe hozna, mert a közös vállalatok tagjait a mai helyzetben szinte nem lehet felkutatni, többségük átalakult, nevük székhelyük megváltozott stb. Érvelését eljárásjogi érvekkel is alátámasztja, mert mint mondja a hitelezőnek valamennyi tag ellen kellene megindítani a keresetet, mivel a Pp. 51. §-a szerint alperesi pertársaság esete áll fenn és ellenkező esetben a bíróság a keresetlevelet idézés kibocsátása nélkül elutasítja.

Anélkül, hogy vitatnám azt a körülményt, hogy a hitelező ilyen perlés esetében „igen nehéz helyzetben van”, mert való igaz, hogy igénye érvényesítéséhez elég nehéz megtalálni az alperest. ez azonban önmagában nem szolgálhat alapul arra, hogy a kötelezettek helyzetét – a megtalált kötelezettekre gondolok – indokolatlanul elnehezítsük. Nem lehet ezt megtenni két okból sem. Arra az esetre nézve, ha a kötelezett nem lelhető fel, vannak perjogi lehetőségek, hogy az ismeretlenek „képviselője” biztosítva legyen. Az viszont kétségtelen, hogy az ismeretlen helyen tartózkodó alperest lehet ugyan valaminek a megfizetésére kötelezni, de a jogerős ítélet csak a követelés végrehajthatóságát jelenti, ami természetszerűleg nem azonos a követelés behajtásával, vagyis teljesítésével.

Önmagában azonban az a körülmény, hogy, egy ilyen perben igen sok alperes lenne és emiatt az idézés ritka kivételtől eltekintve nem lenne szabályszerű és ezért nem lehetne érdemi tárgyalást tartani – nem tekintjük olyan érvnek, amely miatt vagy amelyhez az anyagi jogi szabálynak alkalmazkodni kellene. az hogy a jogalkotó szándéka mire irányult, azt főleg utólag nem lehet tudni.

A szerző a pragmatikus okon kívül a Ptk. 275. §-ban látja a megoldás kulcsát. A Ptk. hivatkozott szakasza ugyanis azt mondja ki, hogy ha „ugyanazért a kötelezettségért egyidejűleg vagy egymásra tekintettel vállalnak a kezességet, a kezések kétség esetében egyetemlegesen felelnek”.

Úgy véljük, hogy itt alapvetően másról van szó, amikor két vagy több személy egy harmadik személy tartozásáért egyidejűleg egymásról tudva, vagy egymást követően vállalnak kezességet, akkor eleve abban a tudatban vannak, hogy ha eltérően nem rendelkeznek, akkor a felelősségük egyetemleges.

Véleményünk szerint itt igen jelentős az a körülmény, hogy nem felvállalt kezességről van szó, nem a hitelezővel történő megállapodás hozza létre kezességet, mint az az általános szabályok szerint történik, hanem a törvény erejénél fogva és ennek megfelelően nem szükséges hozzá a két fél megállapodása. Jelen esetben a kezesség jogszabály – a társasági törvény – hozza létre. További nem lényegtelen különbség, hogy a szerződés

³ Az „együttesen” és a „kezesként” szavak kiemelése tőlem.

⁴ Csak a teljesség kedvéért jegyezzük meg, hogy a régi társasági törvény. a jelenlegi szabályozással szözszerint egyezően ugyanezt a definíciót tartalmazta és az együttes felelősség fogalma ott sem volt definiálva.

⁵ A szerző 2. sz. lábjegyzetben idézett tanulmánya.

alapján elvállalt kezességnél mindig egy meghatározott követelésnek a biztosítékát szolgálja a kezesség, jelen esetben pedig amikor a felek aláírják a az alapító okiratot, akkor nem azt vizsgálják, hogy mi lesz akkor, ha a társaság vagyona nem fedezi a társaság tartozásait, hanem a közös megindítandó gazdasági tevékenységre koncentrálnak.

Álláspontunk szerint ebben az esetben a Ptk. 275. §-a nem alkalmazható. Jelen esetben nem beszélhetünk közös kezesség vállalásról, hanem a jogszabály mondja ki a kezesi felelősséget. Még kevésbé mondható, hogy az utóbb csatlakozó tag a többi korábbi tagra tekintettel vállalta a kezességet. A Ptk. idézett és hivatkozott rendelkezése kifejezetten a felvállalt, tehát kezesi szerződésen alapuló felelősség vállalásra vonatkozik, nem pedig azoka az esetekre, amikor a kezesi felelősséget jogszabály mondja ki.

Azzal, hogy valaki aláírja a társasági szerződést, nem mondható, hogy egyben a készfizetői kezességvállalást is elfogadja.

Nem vitatom a per lefolytatásának megkönnyítésére irányuló szándékot, de arra nem lehet ilyen kérdésben döntést alapítani, hogy a hitelező könnyebben jusson hozzá a követeléséhez, vagy a bíróság kevesebb perjogi akadállyal álljon szembe.

Annál kevésbé lehet ezt mondani, mert a Ptk. megfelelő megoldást ad, amikor a 334. § (1) bekezdésében, amikor azt mondja, hogy „Ha többen tartoznak egy szolgáltatással, illetőleg egy szolgáltatást többen követelhetnek és e szolgáltatás osztható, jogszabály eltérő rendelkezésének hiányában minden kötelezettől csak a részes részt lehet követelni, és minden jogosult csak őt megillető részt követelheti. A kötelezettek illetőleg a jogosultak részaránya kétség esetében egyenlő”.

Úgy véljük, hogy a Ptk. ezen rendelkezése az, amely megadja a helyzet megoldását és ez jelenti a tagok együttes, de nem az egyetemleges felelősségét.

Mindezek mellett két – igaz, hogy formális – érvet is fel lehet hozni, legalább is a vitott álláspont cáfolatára.

1. Ha a jogalkotó akarata az egyetemlegességre irányult volna, akkor nem az együttes kifejezést, hanem az egyetemleges kifejezést használta volna. A polgári jogi irodalom ismeri az együttes követelés fogalmát,⁶ tehát nem lehet elírásról szó.
2. A másik formális érvünk az, hogy az újrakodifikálás során az esetleges jogszabály-szövegezési pontatlanságot lehetőség lett volna korrigálni, de feltehetően tudatosan ez nem történt meg.

II.

Véleményünk szerint eléggé hiányosnak, „hézagosnak” mondható a jogi szabályozás az igazgatótanács üléseivel kapcsolatos rendelkezéseket illetően. A Gt. 110. §-a rendelkezik ugyan arról, hogy az igazgató tanács üléseit az igazgató jogosult és évente egyszer köteles összehívni. Ugyancsak rendelkezik arról, hogy a jegyzőkönyvezetről, az ülés megszervezéséről és lebonyolításáról az igazgató tartozik gondoskodni.

Úgy véljük, szükséges volna a jelenleginél részletesebb szabályok megalkotása, vagy legalább is valamilyen utaló szabály felvétele olyan kérdésekben, mint például, ha az ülés határozatképtelen, akkor milyen szabályokat kell alkalmazni, vagy ha az igazgató nem hívja össze az igazgató tanácsot, akkor a tagok milyen feltételek mellett tehetik azt meg. Ezekre a kérdésekre a Gt. az általános rendelkezések között a legfőbb szervre

⁶ Ld. *Világhy Miklós - Eörsi Gyula Magyar Polgári Jog I. Tankönyvkiadó, Budapest 1965. 532. p.*

vonatkozó 18. és 19. §-ai sem tartalmazznak rendelkezéseket. Mivel a közös vállalat leginkább a korlátozott felelősségű társasághoz hasonlítható, elegendő tartanánk ha a Gt. a korlátozott felelősségű társaság szabályaira utalna.

Felvethető, hogy mindezeket a kérdéseket a társasági szerződésben lehet szabályozni, hiszen a tagok a törvény keretei között a társasági szerződés tartalmát szabadon alapítják meg. Kétségtelen, hogy a törvény nem tiltja, hogy ezeket a kérdéseket a tagok a társasági szerződésben szabályozzák, mégis úgy gondoljuk, hogy indokolt lenne magában a törvényben legalább utaló szabályként eligazítást adni. Annál is inkább indokoltnak tartanánk ezt a megoldást, mert a többi társasági formánál erre találunk rendelkezéseket.

Itt említjük meg, hogy az igazgatótanács határozatképességének a megállapításánál nem tartjuk indokoltnak a relatíve magas részvételi arány megkövetelését. A Gt. 111. § (1) bekezdése szerint ugyanis, az igazgatótanács akkor határozatképes, ha azon a szavazatok legalább háromnegyed részét képviselő tagok jelen vannak. Így például Kft. esetében a taggyűlés akkor határozatképes, ha azon a törzstőke legalább felét, vagy a szavazatok több mint felét képviselő tagok jelen vannak. Az igazgatótanácsban a határozathozatal – természetesen ellenkező rendelkezés hiányában – a jelen levő tagok szavazatainak egyszerű szótöbbségével hozzák.

Az eredményes szavazásnak előfeltétele, hogy a fentebb említett határozatképesség alsó küszöbértékének a határozathozatal során végi meg kell lenni. Ha valaki ugyanis fizikailag jelen van, de nem vesz részt a szavazásban, akkor a határozatképesség megállapítása szempontjából őt figyelmen kívül kell hagyni és nélküle kell meglenni az alsó küszöb értéknek, a leadható szavazatok háromnegyedének.

Itt említjük meg – noha nem csak a közös vállalatra vonatkozik, – hogy ez a megállapítás nem vonatkozik az úgynevezett „tartózkodom” szavazatra. Minden tartózkodom szavazat tulajdonképpen nem szavazatot jelent. Általában – elsősorban – a politikai gyakorlatban a tartózkodom szavazat a „döntésképtelenség” előfordulási esete.

Mivel azonban, – kivétel nélkül minden jogszabály illetve minden ilyen rendelkezés akként rendelkezik, hogy az a javaslat emelkedik határozattá, amelyik – így vagy úgy számított – megkapja az előírt szavazatarányban a támogatottságot. ennek megfelelően minden szavazás esetében érvényesül – politikailag régen likvidált tétel –, hogy aki nincs velünk az ellenünk van.

Nem véletlen, hogy a gyakorlatban mind több helyen lehet találkozni olyan törekvéssel, amikor a „tartózkodom” szavazatot kísérelik meg kiiktatni.

Megfontolandónak tartanám, hogy a Gt. generálisan tiltsa meg a „tartózkodom” szavazat alkalmazhatóságát, amiből egyértelműen következne, hogy minden tag előtt tulajdonképpen a következő választási lehetőség áll fenn.

- a) nem megy el a legfőbb szerv ülésére, vagy legalább is a szavazásban nem vesz részt;⁷
- b) elmegy a legfőbb szerv ülésére, de nem szavaz, vagy érvénytelen szavazatot ad le;
- c) elmegy a legfőbb szerv ülésére és „nem”-mel, vagy „igen”-nel fog szavazni.

⁷ Csak a teljesség kedvéért jegyezzük meg, hogy ha – és erre az írásbeli szavazásnál van lehetőség – valaki úgynevezett „érvénytelen” szavazatot adott le, ez azt jelenti, hogy nem vett részt a szavazásban.

A gazdasági életben, ahol a gyors és pontos döntések meghozatal jelentős eredményt hozhat indokolt lenne egy ilyen jellegű szabály beiktatása. Ennek jogszabályi akadályai nincsen.

III.

1. Ugyancsak jogszabály-szövegezési pontatlanság fordul elő a Gt. 117. § (2) bekezdésében. Itt arról van szó, hogy ha a tag meg kívánja a tagsági viszonyát szüntetni, akkor a tag a közös vállalatból az év végével kiléphet. A kilépési szándékát legalább három hónappal előbb az „igazgatótanácsnak (igazgatóságnak) be kell jelenteni.”

A Gt. sehol nem definiálja az igazgatóság fogalmát. A törvény szövegéből arra is lehet következtetni, hogy az igazgatótanács és az igazgatóság szinonim fogalmak, vagyis a közös vállalat legfőbb szervét lehet igazgatótanácsnak és igazgatóságnak is nevezni.

Ennek viszont ellentmond a Gt. 109. § (1) bekezdése, amely egyértelműen úgy rendelkezik, hogy a közös vállalat legfőbb szerve az igazgatótanács. Ez a probléma egy esetben fordul elő, amikor a tagnak a kilépési szándékát a Gt. szerint az év vége előtt három hónappal közölni kell az igazgatótanáccsal (igazgatósággal). Mivel évente csak egyszer, nevezetesen az év végével lehet a közös vállalatból kilépni, nem elhanyagolható a kérdés, hogy kit kell a kilépési nyilatkozat címzettjének tekinteni. Ha ugyanis „nem jó helyre” küldi a kilépni szándékozó a nyilatkozatát, akkor ez azt jelenti, hogy egy évig nem léphet ki a társaságból. Természetesen rugalmas ügyintézésel a probléma könnyen megoldható, ugyanakkor elvárható kíváncsággal, hogy a jogszabály olyan fogalmakat alkalmazzon, amelyeket valahol egyértelműen definiál.

2. A tagsági jogviszony megszűnésével kapcsolatban megemlítenéd, hogy a Gt. 117. § (1) bekezdésének a) pontja lényegében felesleges rendelkezést tartalmaz. A vitatott rendelkezés szerint „Megszűnik a tagsági jogviszony, ha a tag a társasági szerződésben meghatározott vagyoni hozzájárulását felhívás ellenére nem teljesítette.” Véleményünk szerint azért főleg ez a rendelkezés, mert a Gt. 13. §-a lényegében általános jelleggel ugyanezt a rendelkezést tartalmazta.⁸

3. A teljes képhez hozzátartozik, hogy a Gt. az egyes társaságok közül a közkereseti társaságnál és a közös vállalatnál egyaránt azonos rendelkezést tartalmaz, azaz külön megemlíti a vagyoni hozzájárulás nem teljesítését, mint a tagsági jogviszony megszűnésének egyik esetét, a korlátozott felelősségű társaságnál és a részvénytársaságnál csak utal a Gt. már hivatkozott 13. §-ra. Feltehető, hogy a gazdasági társaságok közös szabályainak – véleményünk szerint is indokolt – szélesítése következtében az egyes társasági formáknál ott maradtak olyan rendelkezések, amelyeknek megfelelő rendelkezés a közös szabályok körében is előfordul.

4. A tagsági viszony megszűnésének sajátos formáját szabályozza a Gt. 119. §-a. E szerint „Az igazgatótanács hozzájárulásával a tagsági jogok más tagra történő átruházásával is ki lehet lépni a vállalatból. Ilyen esetben a kilépő tagnak a kilépése előtt keletkezett tartozásokért való felelőssége a tagsági jogot megszerző új tagot terheli.” Az,

⁸ 13. § (1) Ha a tag (részvényes) a társasági szerződésben (alapító okiratban, alapszabályban) vállalt vagyoni hozzájárulását az ott meghatározott időpontig nem teljesíti, a gazdasági társaság ügyvezetése harmincnapos határidő kitűzésével felhívja a teljesítésre. A felhívásban utalni kell arra, hogy a teljesítés elmulasztása a tagsági jogviszony megszűnését eredményezi.

(2) A harmincnapos határidő eredménytelen eltelte esetében a tagsági jogviszony a határidő lejártát követő napon megszűnik. Erről a gazdasági társaság ügyvezetése a tagot írásban köteles értesíteni.

hogy a tagsági jogviszony, mint vagyoni értékű jog a forgalom tárgya lehet, aligha vitatható. Az is igaz, hogy ugyanilyen vagyoni értékű joga lehet valakinek egy közkereseti társaságban vagy betéti társaságban és azt a jogot nem lehet elidegeníteni, ahhoz, hogy valaki egy közkereseti társaságban fennálló vagyoni értékű jogosultságát elidegenítse a feleknek egy „kanyart” kell tenni, vagyis a tag kilép a társaságból és ha a társaság többi tagja is úgy akarja, akkor az „vevő” pedig belép a társaságba. Ez a különbség ettől függetlenül még a jogi személyiséggel egyrészt összefüggésbe hozható. Azzal már kevésbé tudunk egyetérteni, hogy a tagsági jog elidegenítése esetén a jogalkotó nem a közös vállalathoz a szerkezetileg sokban hasonlító korlátozott felelősségű társaság hasonló szabályát iktatta be, hanem egy „öszvér” megoldást alkalmazott. A jelenlegi szabály szerint ugyanis ha a tag meg kíván a vagyoni értékkel bíró tagsági jogviszonyától válni és van olyan személy, aki ezt hajlandó megvásárolni, de ehhez az igazgató tanács nem járul hozzá, akkor a tagnak ez a rendelkezési joga nem sokat ér, mert nem tud az igazgató tanács nemleges határozatával mit kezdeni. A korlátozott felelősségű társaság esetében a tagot az elővásárlási jog folytán sérelem nem éri, mert ugyanazt a vételárat megkapja, mintha kívül állónak adta volna el a dolgát. A közös vállalat esetében azonban nem tudja az igazgató tanácsot a vásárlásra kényszeríteni. Elméletileg ugyan adódik egy lehetőség – aminek a realitásában a nehezen bizonyíthatóság következtében alig lehet számítani – az, hogy a tagsági jogviszonyát értékesíteni kívánó tag a Ptk. 5. § (1) bekezdése alapján joggal való visszaélés megállapítása végett perelheti a közös vállalatot és kérheti, hogy a bíróság a hozzájáruló nyilatkozatot ítéletével pótolja.

5. Ugyancsak a tagsági jogviszony megszűnésével kapcsolatban vethető fel, hogy a Gt. rendelkezése szerint a tag kilépése esetén az igazgató tanács határozza meg azt az időpontot, amikor a tagot illetve volt tagot megillető vagyoni részesedést mikor adják ki. Ez az időpont nem lehet hosszabb, mint a kilépéstől számított három év. A Gt. 119. § (2) bekezdése szerint ugyanezt a rendelkezést kell alkalmazni, ha a tag megszűnik, vagy meghal. Nem tartalmaz viszont a Gt. rendelkezést ebben a körben arra az esetre, ha a tagot a bíróság kizárja, vagy ha a tagsági jogviszony fenntartása jogszabályba ütközik.⁹ Egyidejűleg feltétlenül kiemelendő – mint indokolt rendelkezés, hogy annak tagnak, akinek a tagsági viszonya megszűnik, a vagyon tényleges kiadása időpontjáig az adózott eredményből a még bent levő vagyonrésze alapul vételével akkor is jár osztalék, ha egyébként az igazgató tanács a többi tagnak nem fizet osztalékot.

A szabály feltétlen indokoltságát az adja, hogy a közös vállalatban bent levő vagyon „hozádék” a vagyon tulajdonosát feltétlenül megilleti. A vagyonkiadásnál egy sajátosan érvényesülő „visszatartási jog” érvényesül ez azonban nem eredményezhet a közös vállalat javára jogalap nélküli gazdagodást és nem szolgálhat indokolatlan „nyomás gyakorlás” eszközeül a közös vállalatból kilépett taggal szemben.

IV.

E rövidke tanulmány végére bizonyos összegzett véleményként rögzíthető.

1. Noha kétségtől eltekintve a jelenlegi szabályok több ponton vagy nem teljesek vagy nem eléggé pontosak, ugyanakkor mindjárt azt is hozzá kell tenni, hogy a joggyakorlatban ezek a pontatlanságok és hiányosságok nem jelentenek komoly gondot, mert mint a bevezetőben is utaltunk rá olyan csekély számú közös vállalat működik és számuk fokoza-

⁹ Gt. 117 § (1) bekezdés d) és e) pontok.

tosan csökken, hogy közös vállalati jogvita – eltekintve most a felszámolási eljárásoktól és a hitelezők által indított – csak viszonylag ritkán fordul elő.¹⁰

2. Ami a közös vállalat jövő képét illeti az – legalább is véleményünk szerint – egyértelműen a lassú „elhalás” irányába mutat. Egyrészt ezt mutatják a statisztikák, de ha a közös vállalat mint társasági forma által kielégíteni képes társadalmi igényt vesszük alapul, akkor is erre a megállapodásra jutunk. Az állami vállalatok gyakorlatilag megszűntek, a szövetkezetek pedig nem igen élnek ezzel a lehetőséggel. A gazdasági társaságok pedig nem szívesen választják ezt a formát, mert ha valamilyen területen többi gazdasági társasággal együtt akarnak működni, akkor újabb gazdasági társaságot, rendszerint korlátolt felelősségű társaságot hoznak létre.

3. Várhatóan a közös vállalat ugyanúgy a „lassú kimúlás” állapotába fog kerülni, mint annak idején ugyanilyen sorsra jutott a gazdasági munkaközösség, vagy ikertestvére a jogi személy felelősségvállalásával működő gazdasági munkaközösség. Az elkövetkező pár év jogfejlődése és a társadalmi igény fogja azonban eldönteni, hogy a szerző „pesszimista” véleménye bekövetkezik-e, vagy pedig a közös vállalat felébred „csipkerózsika álmából és a társas gazdasági vállalkozás széles körben alkalmazott és kedvelt formája lesz.

LAJOS BESENYEI

ZUM RANDE DES NEUEN GESELLSCHAFTSGESETZ

(Zusammenfassung)

Im Zusammenhang mit dem neuen Gesellschaftsgesetz, behandelt der Autor die Gegenwart und die Zukunft des gemeinsamen Unternehmens als Gesellschaftsform, und außerdem bestimmte Mangelhaftigkeiten der Regelung. Er behandelt die Regeln im Zusammenhang mit der Funktion des Unternehmens und mit der Aufhebung des Mitgliedschaftsverhältnisses. Der Autor betont, daß die ungenaue Formulierungen gegebenenfalls Anlaß zu Mißverständnisse geben.

Seiner zusammengefassten Meinung nach wird in der Zukunft das gemeinsame Unternehmen, als Gesellschaftsform auf Grund des geringen Interesse langsam, aber eindeutig aussterben. Diese Meinung unterstützen die Tatsachen, daß im Richterspraxis diese Gesellschaftsform kaum vorkommt, und daß die Gesamtzahl der gemeinsamen Unternehmen im Land sich ständig verringert.

¹⁰ A fentiek igazolására a CopLEX - Jogtár kigyűjtésére hivatkozunk, ahol is az 1988. évi VI. tv-nek a közös vállalatról szóló részéhez mindösszesen három jogesetet jelöl meg, abból is gyakorlatilag általános polgári jogi kérdés, vagyis az egyszerű kezesség szabályaira vonatkozik, csak a közös vállalat kapcsán merült fel.

BLAZOVICH LÁSZLÓ

Az alföldi mezővárosok etnikai képe a 14–16. században

Mint ismeretes, a Kárpát-medencét a magyarság a honfoglalás idejétől kezdve nem tudta teljes mértékben betölteni. Ilyen módon mindenkori számaránybeli túlsúlya mellett más etnikumokkal élt együtt hazájában, jóllehet ezen etnikumok (számuk, jellegük és jelentőségük) a történelem folyamán sokat változott.¹ A középkor évszázadai során a honfoglaláskor itt élt népesség (szlávok, avarok, németek) legnagyobb része a magyarságba integrálódott, ugyanakkor részint betelepítéssel, részint spontán vándorlással új népcsoportok és népek érkeztek a középkori Magyarországra. Keletről bolgárok, mohamedánok, úzok, besenyők és kunok,² délről románok és szlávok, északról ugyancsak szlávok,³ nyugatról pedig latinok (franciák, vallonok és olaszok) valamint németek⁴ települtek az országba.

Hazánk egyes vidékei közül az Alföld, ahol a magyar etnikum a legnagyobb egységes tömbben élt a középkor első századaiban, később sem mutatott olyan vegyes nemzetiségi képet, mint az ország más tájegységei. Keleti és déli szélén azonban számolnunk kell továbbélő szláv népcsoportokkal és a 13. században beköltöző kunokkal és jászokkal, valamint a szórványok 14. századi megjelenése után a 15. és 16. században a török elől menekülő szerb közösségekkel továbbá román szórványokkal.⁵ Az egyes népelemek beilleszkedésének, asszimilálódásának hosszú a folyamata. A kunok nemcsak a magyar társadalmi, gazdasági rendszerhez alkalmazkodva találták meg helyüket új hazájukban,⁶ beolvadásukat az is elősegítette, hogy a szállásterületükön vagy annak peremén lévő városokba költöztek. A kunok jelenlétét a későbbi Kiskunság melletti városokban több helyen megtaláljuk a 15. században.

¹ Kniezsa István: Magyarország népei a XI. században. Bp. 1938. Szent István emlékkönyv. 365–472. és térképmelléklet. Az egyes helységekre nézve I. Györffy György: Az Árpád-kori Magyarország történeti földrajza I–III. Bp. 1963–1987. vonatkozó részeit.

² Györffy György: A magyarság keleti elemei. Bp. 1990. 94–189., 274–315. Pálóczi Horváth András: A kunok megtelepedése Magyarországon. In: Archaeologiai Értesítő. 1974. 244–249. Uő. Besenyők, kunok, jászok. Bp. 1989. 9–14. Harmatta János: Kálizok. In: Korai magyar történeti lexikon. Főszerk.: Kristó Gyula. Bp. 1994. 314. (továbbiakban: KMLT) Márton Alfréd: Opuzok. KMLT 503.

³ Maklai László: Román-magyar közös múlt. Bp. 1989. Györffy György: Adatok a románok XIII. századi történetéhez és a román állam kezdeteihez. Történelmi Szemle. 1964. 1–25. H. Tóth Imre – Takács Miklós: Szlávok. KMTL 646–649.

⁴ Fügedi Erik: Befogadó a középkori magyarság. Történelmi Szemle 1979. 2. 355–376.

⁵ A jászokra és kunokra I. a 2. jegyzetet, a szerbekre: Szakály Ferenc: Szerbek Magyarországon – szerbek a magyar történelemben (Vázlat). In: A szerbek Magyarországon. Szerk.: Zombori István. 1991. 12–50. Blazovich László: Déli szlávok Magyarországon és a Körös–Tisza–Maros-közben a 15–16. században. In: Magyarország történeti demográfiaja (896–1995.) Bp. 1997. Millecentenáriumi előadások. Szerk.: Dr. Kovacsics József.

⁶ Györffy György: A magyarországi kun társadalom a XIII–XIV. században. In: A magyarság keleti elemei. Bp., 1990. 296–297.

Szabadkáról, amely a Kunság része volt, és Zsigmond király emelte ki onnan Halas-hoz és Kecskeméthez hasonlóan, a 15. századból van jelenlétükről adatunk. Mátyás király 1458. szeptember 7-én Szegeden kiadott oklevelében arra intette Parlagi László budai sáfárt és a kunok ispánját továbbá a mindenkori kun ispánokat valamint Bíró György szabadkai sáfárt: mivel Hunyadi János engedélyezte a kunoknak, hogy más jobbágyságok szokása szerint és hozzájuk hasonlóan tartózkodhatnak Szabadka mezővárosban, ne zaklassák, és ne kényszerítsék őket a visszaköltözésre. Az oklevél név szerint is felsorolja a kunok egy részét. Horváth György, Kicze Balázs, Gyuk-nak mondott Pál és János, Alch Mihály, Gerhard fia Egyed, Kara A..., Aracha Egyed, Thene Antal, Kazán Balázs és Kun Antal neve szerepel a listán.⁷ Az oklevél híryanaga nemcsak a kun népesség szabadkai tartózkodásának bizonyítéka. Az is kitűnik belőle, hogy nemcsak a szabadkai korábban szabad népesség, hanem a kunok is jobbágyság alávettetésében éltek, és a szigorúbb földesúri kötöttségek elől menekültek a mezővárosba. Az oklevél névanyaga – a kun nevek között a Horváth és Kazán előfordulása – pedig azt bizonyítja, hogy etnikai keveredésük előrehaladt.

A szegediek és a kunok kapcsolatáról elsősorban a kun puszták ügyeivel kapcsolatosan maradtak fenn adatok. A dél- és nyugat-európai húspiac felvevőképességének kiszélesedésével és az esősebbé váló időjárással a Duna-Tisza közén, a Homokságon felértékelődtek a legelők. Emiatt Szeged városa és a kunok között számos összeütközés keletkezett. 1462-ben Mátyás király a szegediek részéről a neki és atyjának nyújtott szolgálatok fejében megengedte, hogy Asszonyszállása kun pusztát és tartozékait használhassák, egyúttal megerősítette őket azon jogaikban, amelyeket a korábbi királyoktól szereztek, tudniillik, hogy a Duna-Tisza között lévő pusztákat a kunok szabadságainak és jogainak megfelelően hasznosítsák és használják. Egyúttal megszüntette azokat a kiváltságokat, amelyeket Miser János szegedi bíró és Kun Antal Asszonyszállásra és tartozékaira szereztek. 1469-ben a király megerősítette az oklevelet.⁸ 1465-ben ugyancsak biztosította a szegedieket, hogy az Asszonyszállása nevű kun szálláson (in descensu comanicali) és a Duna-Tisza közén a kunok mezein (in campis comanorum) és máshol szabadon legeltethetnek. Mátyás király 1473. augusztus 24-én Budán kiadott oklevelében a majosszállási kun kapitányoknak, Both Lászlónak és Domokosnak megengedte, hogy a pestis valamint gyilkosságok és pusztítások miatt elnéptelenedett Csólyosszállását, Fejértót, Majosszállását és Kömpöcszállását, amelyek Halas székhez tartoztak, benépesítsék. November 9-én Diósgyőrben kiadott oklevelében pedig a szegedieknek adott engedélyt arra, hogy a Homokon ugyanolyan használati jogokat élvezzenek, mint a szállásaikon lakó kunok.⁹

A szegediek azonban nemcsak állataik legeltetése közben találkoztak a kunokkal, hanem városukban is együtt éltek velük. Az 1522-es tizedjegyzékben szerepel az Alszege-den lokalizált Kun utca,¹⁰ amely véleményünk szerint nem neves ott lakó családjától, a Kun-ról, – ahogy Kulcsár Péter véli –, hanem az ott lakó kunoktól vette a nevét, ugyanúgy, ahogy az 1562-ben előforduló kecskeméti Kun utca.¹¹ Az utcában felsorolt magyar

⁷ DI. 88 331.

⁸ Reizner János: Szeged története IV. Oklevéltár, név- és tárgymutató. Szeged. 1900. 57–58. 67–69.

⁹ Reizner IV. 71–72.

¹⁰ Bálint Sándor: Az 1522. évi tizedlajstrom szegedi vezetéknevei. Bp. 1963. 31. Kulcsár Péter: Az 1522-es szegedi tizedjegyzék mint történeti forrás. Tanulmányok Csongrád megye történetéből (továbbiakban: TCSMT) VIII. Szeged. 1984. 12–13.

¹¹ Káldy-Nagy Gyula: A budai szandzsák 1546–1590. évi összeírásai. Demográfiai és gazdaságtörténeti adatok. Bp. 1983. 347.

nevű személyek mellett ugyanis szerepel Mizsér Ferenc és Massa (talán Majsa) Mihály, akik nevükből következően kunok voltak, és más, már elköltözöttek mellett az utca névadói lehettek.

Szegedről egy kun család vagy familia történetébe is bepillanthatunk. A már említett Miser (Mizser) János rokonságának tagjai is előbukkannak az oklevelekből. Vagyonos emberek voltak, ezért emelkedhettek ki környezetükből. A kereskedő, iparos család tagjainak dolgairól nem egészen 70 évnyi időből 3 oklevél tájékoztat. A Debrecenben tartózkodó Szegedi Máté 1448. január 10-én kelt levélben értesítette Mizser Pape-t, hogy elküldi Fülöp nevű familiárisát, akinek adja át a széki és dési só árát, mivel őrük már nagyon győtri miatta. A pénz megküldését április 30-án nyugtatta.¹² Mizser János szegedi bíróról annyit tudunk, hogy 1462. augusztus 10-én már nem élt, és hogy korábban megszerezte magának Asszonyszállása kun pusztát, amelyet halála után a Beneszállásán lakó Deák Antal nyert el. Asszonyszállását a király visszaadta a szegedieknek. Mivel Asszonyszállásának nagyobbik részét egykor a kunok mellett a szegediek használták, Mizser tekintélyes polgárként, talán bíróként tehetette rá kezét, utódai azonban nem tudták megtartani. A király visszavette, és a szegedieknek juttatta. Asszonyszállás területén állattartást folytattak, mert az oklevél campus-t és fenetum-ot említ, a legeltetés és a szénagyűjtés helyét.¹³

Mizser Mihály szücsmesterrel a budai káptalan 1511. október 3-i okleveléből ismerkedhetünk meg. A budai káptalan előtt Peczely (Perczely) más néven Szücsnek mondott Antal pesti lakos kiegészített Szöcs Barnabás ugyancsak pesti lakossal, a szücs céh mesterével a vásárnapi céhnapok rendezése miatt keletkezett peres ügyükben. Perczely Antal visszavonta keresetét, amelyet Szücs Barnabás, Szegedi Pál, Mizser Mihály és Beke Ferenc szücsmesterek, céhtársai ellen nyújtott be, Szücs Barnabás pedig megtéríti Antalnak az ezzel járó kiadásait.¹⁴

Mizser Pape mint már gazdag szegedi polgár állhatott a király szolgálatába, és látott el valamilyen tisztséget a sóforgalomban, ami egyúttal bizonyítéka a tehetős szegedi polgárok részvételének a szegedi sóközpontban és a királyi sőügyek intézésében. Szegedi Máté ugyancsak itt teljesített szolgálatot. Pape-nak testvére vagy atyafia lehetett János, a szegedi bíró, a harmadik nemzedékhez tartozó Mihály pedig szücsmesterként élt Pesten. Az állattenyésztést és kereskedést sem hagyhatta fel, hiszen köre és rokonsága tovább folytatta azt. A circumspectusnak nevezett Szegedi Pál ugyanis ugyancsak a budai káptalan előtt Majosházai Bokor Páltól megvásárolta a Fejér megyei Solt székben lévő Ilbő pusztai részét 75 forintért 1518. április 19-én. 1520. április 14-én pedig fiaival: Józseffel és Imrével zálogba vette Hernádi Baráth Mátétól Peszéri Császár Balázs özvegyének, Katalin asszonynak a Pest megyei Peszér és Way birtokon lévő részeit bizonnyára állattartás céljára.¹⁵

A kunok 14–16. századi népmozgalmának keretében a városba, mezővárosba költözésre Csomorkányról és Hódvásárhelyről származó adatok is árulkodnak. 1469-ben uraik, a Jaksicsok felbujtására 53 jobbágy intézett támadást a Békés megyében a gyulai uradalomhoz tartozó Szénás lakói ellen, ahonnan Bicsei Gergelynek, a gyulai uradalom tiszttartójának és két jobbágyának a 100 arany forintot érő szénáját elvitték. A hatalmaskodás kivizsgálása során keletkezett oklevelek egyikében fennmaradt az erőszaktevelben részt vevő jobbágyok névsora, amelyben rábukkantunk Csortán (Csartán) Deme-

¹² Érszegi Géza: Adatok Szeged középkori történetéhez. In: TCSMT VI. Szeged. 1982. 28. 32. sz.

¹³ Reizner IV. 57–58.

¹⁴ Érszegi Géza 1982. 90. sz.

¹⁵ Uo. 109. 110. sz.

ter nevére, aki bizonyára a Csértán nemzetség szállásterületéről került Csomorkányra.¹⁶ Rokonsága vagy leszármazottai Hódvásárhelyen éltek, ugyanis Csörtán Benedek és Balázs nevét onnan ugyancsak egy hatalmaskodási ügyben keletkezett oklevél örököltette ránk. A Vásárhely egy részét bíró Dóczi rokonság jobbágysai ugyanis 1512-ben rátámadtak Póstyényi Gergelynek a szomszédos Szentkirály faluban álló udvarházára.¹⁷

Szer mezőváros történetében nem található írásos adat a kunok jelenlétére. Vályi Katalin azonban ásatásai nyomán azt feltételezi: két sírból is előkerült "kettős lilium alakú, préselt bronz veretekkel díszített öv és jellegzetes csatkeret" alapján arra lehet következtetni, hogy keresztény hitre tért, egykor a településen élt kunok nyugodtak a sírokban.¹⁸

Sajátos helyzetben vagyunk Halas és Kecskemét városok kun népességével. Halast, bár Zsigmond király kivette a Kunságból, többségében továbbra is kunok lakták, de számolni kell magyar népességgel is a településen.¹⁹ Kecskemét lakosságának egy része ugyancsak kun volt. Ismeretes Kecskemét-szék neve 1452-ből, amikor Mátyás király megengedte Thenkes Pál fiainak, hogy Othasylyszallas-t benépesítsék, és 1491-ből, amikor a lajossalási kunokat, Gellértet, Miklóst és Ferencet II. Ulászló király oltalmába vette, továbbá megparancsolta a székkapitánynak, Csontos Andrásnak, hogy ne zaklassák őket.²⁰ A kunok kecskeméti jelenlétére utal a deftereknek azon adata, hogy az 1559-ben regisztrált Új utcát 1562-ben Kun utcának nevezve vették lajstromba.²¹

Kolbázszer területéről, a későbbi Nagykunság vidékéről, talán mivel a városok messzebb voltak, kevés az adatunk a városokba költöző kunokról. Mindenesetre itt is elindult a városba költözés folyamata, ugyanis Tur mezővárosban, amely még a 16. század közepén sem volt a Kunság része,²² 1464-ben Kun utca nevet jegyeztek le.²³ Jászberény helyzete pedig esetünkben Halaséhoz hasonlít, hiszen bár középkori lakosságáról kevés az adatunk, de közzismert, hogy a középkorban a 14. század második felétől lakossága elsősorban jászokból állt.²⁴

Adataink alapján egyrészt arra következtethetünk, hogy a kunok és jászok beilleszkedését a magyar társadalomba egyrészt társadalmi rétegződésüknek az országban kialakult formákhoz igazodása, másrésztől gazdag és szegény kunoknak és jászoknak a környező városokba vándorlása mutatja. Új lakóhelyükön színesítik a város arculatát, ám igazodniuk kellett a számukra új helyzethez, a városi létformához. Az egyes városokban lévő Kun utcák az egy helyre településük bizonyítékai. Az egyes településeken belül is keresték a saját véreiket. A városi igazgatási rendből is következhetett azonban egy utcába, fertályba telepítésük. A városi magyar lakossággal a 16. századra elkeveredtek már, ami a szegedi Kun utca lakóinak névjegyzékéből kiolvasható.

¹⁶ DI. 16 985.

¹⁷ DI. 22 823.

¹⁸ Vályi Katalin: Földméllyi történelem. Régészeti kutatások Szermonostor területén régen és ma. Szeged. A város folyóirata. 1998. augusztus. 18.

¹⁹ Györffy György: A magyarországi kun társadalom a XIII–XIV. században (A kunok feudalizálódása) In: A magyarság keleti elemei Bp. 1990. 296–297. Nagyszedes István: Kiskun–Halas város története oklevéltárral. Kiskun–Halas 1926. Oklevéltár 1–180.

²⁰ Gyárfás István: A jász-kunok története III. 1883. 322. 671. Hornyik János: Kecskemét város története, oklevéltárral I. Kecskemét. 1860. 131. 218. 12. sz. Kecskemét-székre I. Györffy György 1987. 531.

²¹ Káldy-Nagy Gyula 1985. 347.

²² Györffy György: A Nagykunság és Karcag a középkorban. In: Karcagi várostörténeti tanulmányok. Szerk.: Dr. Bellon Tibor. Karcag. 1974. 11–12.

²³ Bácskai Vera: Magyar mezővárosok a XV. században. Bp. 1965. 61.

²⁴ Fodor Ferenc: A Jászság életrajza. Bp. 1942. 429.

A déli szlávok, főképp szerbek mintegy 200 évvel később érkeztek Magyarországra mint a jászok és kunok. Bevándorlásuk története kevésbé feldolgozott mint jászoké és kunoké.²⁵ Az Alföldön először a Temesközben jelentek meg az állandósuló török betörések nyomán. 1389-től, az első török támadás idejétől állandósultak a becsapások a Temesközbe. A török 1391-ben Galambóc elfoglalásával biztos hídfőállást szerzett magának az országba jutáshoz. Az 1392-ben behatoló török csapatok két évig zaklatták a lakosságot, míg végül kiverték őket. 1396-ban a nikápolyi csatát követően egészen Temesvárig nyomultak előre. 1416-ban újabb betörés következett. Majd rövid fegyverszünet után 1421-ben újabb támadás érte a Temesközt. 1428 Lászlóvára és Galambóc visszafoglalási kísérletének éve.²⁶ Az állandósuló harcok következtében a vidék magyar lakossága a déli részeken felmorzsolódott. A Temesköz déli részén a megyeszervezet is elhalt. Jól mutatja ezt Petrus Ransanus munkájában a megyeszervezet leírása. A szerző gondosan – nyilván az udvari emberek segítségével – számba vette az ország megyéit. Zólyom, Kishont és Kraszna megyék továbbá a Jászság és Kunság mellett Keve és Krassó megyék nem szerepelnek listájában.²⁷

Az előbbieket hiányának magyarázatát adhatja kis területük és ebből következően jelentéktelen voltak. A Jászság és a Kunság pedig nem tagolódott a megyeszervezetbe. Az egymás mellett feküdt fontos határmegyék, Krassó és Keve elhagyása pedig azt mutatja, hogy létezésük emléke sem élt már az udvari hivatalnokok fejében.

A kérdést, hogy a Temesközben a 15. században miként és milyen ütemben ment végbe a magyar lakosság pusztulása illetve elvándorlása és az elhagyott területekre a szerbek beköltözése, csak aprólékos, a részletekbe menő vizsgálattal lehet eldönteni. Mindenesetre annyi bizonyos, hogy Temesvár mintegy végvárként a hozzá közeli és a tőle északra fekvő területeken biztosította a letelepedett földművelő magyar lakosság számára a helyben maradáshoz szükséges viszonylag békés létfeltételeket. Temesvár elestével került a Tiszától Erdélyig tartó szakaszon a Temesvár és a Maros közötti területre a nyelvhatár, sőt a déli szlávok, elsősorban szerbek a Maros jobb oldalán is számos elhagyott települést megszálltak.²⁸

Az etnikai- és nyelvhatár változását e területen jól érzékelteti az 1567-es és 1579-es defterek névanyaga, amelyet Káldy-Nagy Gyula szívességéből ismertünk meg.²⁹ Bár az egykori Arad megye területén, amely a gyulai szandzsákhöz tartozott, jóval több szlávok lakta település volt a Maros északi partja mentén,³⁰ mint a csanádiban, azonban itt is előfordulnak néhány helyen: Bozzás, Csika, Csóka, Dominak, Dubokiráros, Kenéztelek, Mezőhegyes, Nagylak, Rákos, Tótkutas, Tótpalota, Tövisköz. E települések egy részé-

²⁵ A vonatkozó legfontosabb szerb irodalom: Ivić 1929. Dr. Dusan J. Popović: Srbi u Vojvodini I–III Beograd 1957; Istorija srpskog naroda II. Beograd 1982. Napisali: Dimitrije Bogdanović, Rade Mihajčić. A korszakunkra vonatkozó rész 373–555. (A munka eredményeit felhasználva készítette el Rokay Péter: A szerbek betelepülése Magyarországra In: A szerbek Magyarországon Szeged 1991. 51–63. című írását, amelyben mintegy ismerteti is a fenti mű korszakunkra vonatkozó részét.) III. 1537–1699. Beograd 1994. Napisali: Radovan Samardić Rajko L. Veselinović, Toma Popović.

²⁶ Temes vármegye. Szerk.: Borovszky Samu. Bp. é. n. 290–292. Passim. A vonatkozó részt Szentkláray Jenő írta.

²⁷ Petrus Ransanus: A magyarok történetének rövid foglalata. Közreadja: Blazovich László és Sz. Galántai Erzsébet. Bp. 1985. 66–77.

²⁸ Blazovich László 1997. 121–123.

²⁹ Az adatok Káldy-Nagy Gyula: A csanádi szandzsák 1567. és 1579. évi összeírása c. készülő munkájából származnak. Átengedésükért köszönetet mondunk.

³⁰ Blazovich László 1997. 121–122.

nek szláv lakossága még 1564-ben érkezhettek a Jaksicsokkal, amikor Mátyás király nekik juttatta a nagylaki uradalmat.³¹

Egészen más helyzet alakult ki a Marostól délre fekvő területen. A mintegy 70–80 település közül csak az alábbiakon laktak magyarok, azonban ők is vegyesen déli szlávokkal.

családok száma

		1567	1579
Csanád (Német-, Rác-)	város	80	80
Zombor (Kis-)	falu	36	36
Béb (Óbéba)	"	26	22
Ladán (Ladány)	"	32	30
Feiregyház	"	20	16
Naggyála	"	18	18
Kisgyála	"	17	20
Deszka	"	19	27
Kanizsa (Törökkanizsa)	"	49	59
Oroszlános (Oroszlámos)	"	65	67
Rábajé (Rábé)	"	43	30
Dedémszeg (Dedénszeg)	"	33	29
Torvár (Térvár)	"	20	17
Kökénykeresztur	"	26	22
Szőlős (Nákófalva)	"	50	53
Papkeresztur (Kerwsztur)	"	13	13
Nagybasanova, Nagybesenyő (Óbesenyő (Besenova))	"	86	91
Becskerek (Nagybecskerek)	város	35 magyar 135 szláv	31 magyar 146 szláv
Becsej (Törökbecse)	"	51 magyar 123 szláv	73 magyar 67 szláv

Amint a fenti táblázatból kitűnik, a Maros mentén helyezkedtek el azok a települések, amelyeknek még magyar lakossága is volt. Innen délre már egynemű, etnikailag és nyelvileg egységes szláv területet találunk. Nyelvi és etnikai szigetet képezett a 16. század második felében Ötebő (Ittebe), amelyet 1567-ben 107, 1579-ben pedig 90 magyar család lakott, Udvarnok faluban pedig 1567-ben 34, 1579-ben 48 magyar család élt.

A déli szláv betelepülésnek jó példája Vida pusztája (Neuvide) és Vincehid pusztája esete, amelyeket 1567-ben lakatlannak tüntettek fel, 1579-ben pedig az előbbin 25, az utóbbin pedig 7 szláv családot írtak össze.³² Sajátos képet mutat a városok lakosságának megoszlása. Ennek elemzésére a későbbiekben visszatérünk.

A Duna–Tisza között a déli szláv népesség észak felé vándorlása később indult meg, és jobban nyomon lehet követni a forrásokból. E népmozgás olyan nagy és a középkori

³¹ Uo. 120.

³² Helynevek azonosítását Káldy-Nagy Gyula Lipszky helynévtára alapján végezte.

magyar államra olyan végzetes hatású események nyomán következett be, mint Nándorfehérvár eleste 1521-ben és a mohácsi csatavesztés 1526-ban. Addig Bács, Bodrog és Csongrád vármegyék lakossága magyar volt, amit mi sem bizonyít jobban, mint azon 1525-ben keletkezett oklevél, amelyben Lekcsei Sulyok Mihály és Balázs valamint Kiskeszti Ferenc és Ladnicai Czirko György panaszára II. Lajos király a boszniai káptalannak megparancsolja, hogy idézze meg Enyingi Török Miklóst, Bálintot és társaikat azon hatalmaskodás miatt, amelyet a felperesek Szabadka nevű kastélya ellen tettek.³³

Török Bálinték ugyanis 1525-ben az oklevélben felsorolt 1417 jobbággyal megostromolták és elfoglalták a szabadkai kastélyt, és 1500 forint értékű ott lelt ingósággal együtt hatalmukban tartották. Az említett oklevél azért érdekes számunkra, mert a névsorban csupa magyar név található, elenyészően kevés a szláv hangzású, jöllehet Bács megye déli részéből, többek között Futakról és Temeriből is toboroztak jobbágyokat a seregbe. Ugyanezt bizonyítja a bács-kalocsai püspökségnek 1522-ben a területről készült tizedjegyzéke.³⁴

A mohácsi csata után éppen az említett területről vittek magukkal számtalan magyar foglyot a téli szállásukra induló törökök, majd 1529-ben újabb megpróbáltatás érte a táj népességét a Bécs alól visszatérő török részéről. A virágzó falvak és mezővárosok lakói vagy elfutottak, vagy rabságba kerültek. Az elhagyott helyek ugyancsak kényszerből ide érkezett déli szlávokkal, elsősorban szerbekkel (ekkor már gondolnunk kell bunyevácokra is) töltődtek fel az 1520-as évektől az 1570-es évekig terjedő időszakban. Új etnikai- és nyelvhatar alakult ki ebben az időszakban,³⁵ amely a Tiszától indulva Szeged alatt, a vegyes lakosságú Martonos táján húzódott és tartott Szabadka felé.³⁶

Bár Szabadkának a 16. század közepén esett történetéről keveset tudunk, annyi a korral foglalkozó szerzők munkáiból³⁷ kihüvelyezhető, hogy a mezőváros magyar népessége részint áldozatul esett a hadjárásoknak, részint sikerült elmenekülnie, és az egykor uradalmi központ szerepét betöltő kastélyt megerősítve a török már az 1540-es évektől, talán 1543-tól náhije székhelyként használta. Az 1570-ben és 1578-ban készült török összeírások alapján a településen a török és déli szláv népesség mellett magyar lakos csak az előbbi esetben (4 család) található, ellenben a környező szállásokon igen. 1570-ben 60 család, 1578-ban 14 család.³⁸ Feltehetően a vár mellé nem engedtek magyarokat települni, ezért azok a környező szállásokon, tanyaszerű helyeken éltek.

³³ Engel Pál: Egy bácskai jobbágynévsor 1525-ből. Történelmi szemle 1995/3. 353-364. Az oklevélben szereplő településnevek és a hozzájuk tartozó jobbágylista az alábbiak: Telek (85), Kamarás (48), Pacsér (104), Bajmok (590), Györgye (90), Budakuta (26), Napfény (65), Csantafejér (63), Újváros (121), Hímesegeyház (20), Okor (89), Kerekegyház (62), Béla (106), Keresztur (6), Futak (136), Iregd (35), Betér (25), Temeri (18), Martályos (26), Szentandrás (32), Kisbajcs (32) Orbász (66), Vásároskúrt (73), Szentpéter (5), Szentiván (10).

³⁴ Szabó István: Bács, Bács Bodrog és Csongrád megye dézsmalajstromai 1522-ből. Bp. 1963. A Magyar Nyelvtudományi Társaság Kiadványai 86. Passim.

³⁵ Baja története. A kezdetektől 1944-ig. Szerk.: Köhegyi Mihály. Bp. 1989. 146. 159. 173. A vonatkozó részeket Szegő László és Vass Előd írta.

³⁶ Csongrád megye évszázadai. Történelmi olvasókönyv. I. A honfoglalástól a polgári forradalom és szabadságharc végéig. Szerk.: Blazovich László. Szeged. 1985. 160-161.

³⁷ Iványi István: Szabadka szabad királyi város története I. Szabadka. 1886. 56-70. Magyar László: Városigazgatás (1428-1918). In: Szabadka 1428-1918. Szabadka. 1996. 67-70. Vass Előd: A szabadkai náhije 1570. évi és 1578. évi összeírása. Kézirat. Vass Előd szíveségéből.

³⁸ Uo.

Szabadkáról (Bács)Madarason át Baja felé húzódott a határvonal, ugyanis mindkét helyen déli szláv neveket jegyeztek le az 1570-es években.³⁹ Az etnikai határ Duna menti szakaszának kijelölését megerősítik a kalocsai náhijéről készült 1548-as török összeírás adatai.⁴⁰ A fent leírt határvonal jelzi a déli szláv népességnek a 16. század végéig északi irányban kirajzolódó akciórádiuszát, ugyanis ezen vonaltól északra főképp a Homokságon már a 16. század második felében térségek lettek lakatlanok, ott mégsem találkozunk szláv nevekkal a forrásokban. Bizonyára a két nagy város: Kecskemét és Szeged lakossága hasznosította e pusztákat. A Maros folyót is éppen csak átlépték a szlávok, északabbra azonban nem húzódtak. A bemutatott helyzetkép azonban rövid idő elteltével a 15 éves háború eseményei következtében újra módosult.

Bár a 15. és 16. századi népmozgások, amelyek az Alföld déli részén játszódtak le – az északi és keleti területeket nem érintették –, befolyásolták a városok népességének alakulását. Az átalakulás azonban nem sematikus, hanem korszakonként változó és egyedi módon történt. Sajátos az Al-Duna melletti Keve (Kovin) esete. A virágzó mezővárosba raguzai, azaz dalmata kereskedők érkeztek, akik itt akárcsak Szávaszentdemeteren (Sremska Mitrovica), Budán, Nagybányán és Sárospatakon létrehozták kereskedő telepüket.⁴¹ A török veszedelemre hivatkozva költöztek később, 1444-ben I. Ulászló király engedélyével a Csepel-szigeti Ráckevére.⁴² Magukkal vitték nyilván a hozzájuk csatlakozó, velük kapcsolatban álló szerbeket.

A 15. században nemcsak egyéni vagy csoportos bevándorlók érkeztek. Balkáni hadjáratairól Hunyadi János ugyancsak hozott magával déli szlávokat, akik egy részét hódvásárhelyi birtokán telepítette le. 1455-ben kiadott oklevelében ugyanis megparancsolta a hódvásárhelyieknek – Márton fia Ferenc bírónak, az esküdteknek, továbbá az ott élt összes népnek valamint a magyar és szláv (tam hungaris quam slavus) jobbágyoknak –, hogy Szentkirály birtokot adják vissza a Gyáli Kakas családnak és rokonaiknak.⁴³ A vásárhelyi déli szlávok emlékét a 16. század második felének török adóösszeírásai őrzik. A település utcanevei között 1560-ban, 1570-ben és 1579-ben szerepel a Kanizsa utca, az első összeírásban pedig a Kacsó utca is.⁴⁴ Az előbbinek a jelentése: "hercegé, kenézé", az utóbbié: "bunda, bekecs".⁴⁵ A szláv eredetű utcaelnevezések még a 16. század második felében is őrizték eredeti lakóik nevét, jóllehet ez idő tájt az utcáknak magyar lakói voltak.⁴⁶ Amíg számos utca illetve városnegyed neve a középkorból áthagyományozódott a 18. század idejére Vásárhelyen, addig a két szláv eredetű utca neve is kitörlődött az emlékezetből az idők múltával.⁴⁷

A Brankovics családdal rokon Jaksicsok közül István és Demeter 1464-ben kapta Nagylakot, a Maros parti mezővárost és a hozzá tartozó uradalmat Mátyás királytól. A Szerbiából érkező új földbirtokosok jobbágyaik jelentős részét magukkal hozták, akiket

³⁹ Uo.

⁴⁰ Vass Előd: A kalocsai náhije 1548. évi török adóösszeírása. In: *Cumania VI.* Kecskemét. 1979. 7-60.

⁴¹ Ludovicus *Tubero*: Kortörténeti feljegyzések (Magyarország). Közreadja: Blazovich László, Sz. Galántai Erzsébet. Szeged. 1994. Bevezetés. 7.

⁴² *Szakály* Ferenc: 1991. 14.

⁴³ A nagy-károlyi gróf Károlyi család oklevéltára. Codex Diplomaticus comitum Károlyi de Nagy Károly. II. Sajtó alá rendezi Géresi Kálmán. Bp. 1883. 306.

⁴⁴ Vass Előd: A vásárhelyi náhije 1560. évi és 1570. évi török adóösszeírása. In: *TCSMT IV.* 1980. 19-20. 28-29.

⁴⁵ Kiss Lajos: Földrajzi nevek etimológiai szótára. I-II. Bp. 1997. I. 702. II. 191-192.

⁴⁶ Vass Előd 1980. 28-29.

⁴⁷ Hódmezővásárhely története. A legrégebbi időktől a polgári forradalomig I. Főszerk.: Nagy István. Szerk.: Szigeti János. Hódmezővásárhely. 1984. 367-369. A vonatkozó részt *Kruzslicz* István írta.

Nagylakon és az uradalom 85 falujának egy részében telepítettek le.⁴⁸ Az itt élt magyarok mellé helyezett szlávok utódait itt találhatták a 16. század közepén beköltözők, hiszen a defterekben – mint említettük –, népes vegyes lakosságú településként jelent meg Nagylak a 16. század második felében.

Sajátosan alakult azon mezővárosok helyzete, mint például Becse, Becskerek és Temesvár, amelyek a 16. század közepén mélyen a hódoltságba kerültek. Amint a korábbiakból láttuk, Becsén és Becskereken a kor demográfiai viszonyaihoz képest jelentős magyar etnikum maradt túlélve a török hatalomátvétel idejét. Hasonló helyzet lehetett 14. századvégi bírójának, Posztós Mihálynak nevéből és katolikus templomából következően korábban magyar lakosságú Temesvárott, ahol a várban lévő hat utca közül a négy törökből megfejtett neve (Piac, Halász, Tessőd és Nagy) magyar etnikum jelenlétére utalt a 16. század második felében.⁴⁹ A felsorolt adatok arra engednek következtetni, hogy a nagyobb helyeken, a mezővárosokban jobban megmaradt a magyar etnikum az olyan területeken, ahol már homogén szláv népesség élt.

Míg a városok, nagyobb települések a magyar etnikum megtartó helyeinek bizonyultak a török hatalomátvétel után a szláv közegben is, addig a déli szlávok a magyar városokban nehezen vertek gyökeret. Láttuk, miként hagyták el Vásárhelyt, más helyekre, amelyek meglehetősen közel estek az újonnan kialakult etnikai határhoz, mint például Szeged és Kecskemét, be sem költöztek a 16. század végéig, amint a török adóösszeírásokból kiderül.⁵⁰ Nem találunk déli szlávokat Gyulán sem annak 1566. évi elfoglalása után. Még akkor is erre kell gondolnunk, ha Szegeden megjelentek képviselőik a török katonaság ellátói között, és néhány tucat földművelő is helyet foglalt soraikban. A városba a vár közelébe törököket telepítettek, az ő névjegyzékükben fordul elő egy-két szláv hangzású név,⁵¹ mint török katonák illetve martalócok érkeztek oda. A keleti szemléletmódból fakadó megoldással a vár vagy erősség közeléből bizonyára védelmi, katonai szempontokat figyelembe véve kiűzték a magyar lakosságot, és helyükbe saját katonáik családját illetve az őket kiszolgáló polgári lakosságot költöztették az üressé vált házakba. Ez játszódott le Szabadkán, ahová déli szlávok érkeztek, Szegeden a várnak az 1552-es sikertelen visszavételi kísérlete után és Gyulán a vár elfoglalását követően.⁵² Az akciók a városok lakosságának átstrukturálódásával, az eredeti népesség jelentős vagyronvesztésével és a városkép leromlásával járt, mert az új lakosok mit sem törődtek azon épületek állagával, amelyekbe költöztek.

Bár a 16. században jegyezték le nevüket, eredetük korábbi időkre vezethető vissza: mivel a Tót utcák neve, amelyeket – Makón, Simándon és Szegeden – magyar és török adóösszeírók jegyeztek le, még a középkorból ered.⁵³ Az utcanév vagy családnévből származott, vagy tótokat, azaz déli szlávokat, szlovéneket, vagy horvátokat takar. Mi az utóbbi két etnikumra gondolunk, hiszen a szerbeket nem illették a középkorban eme

⁴⁸ Borovszky Samu: A nagylaki uradalom története. Értekezések a történeti tudományok köréből. Bp. 1900.

⁴⁹ Engel Pál szíves közlése. Petrovics István: Egy 14. századi temesvári bíró: Posztós Mihály. In: Acta Universitatis Szegediensis de Attila József nominatae. Acta Historica Tomus CIII. Szeged, 1996. 91–99.

⁵⁰ Vass Előd: A szegedi és csongrádi náhije 1548. évi török adóösszeírása. In: TCSMT 1979. 26–50. Káldy-Nagy Gyula 1985. 347–350.

⁵¹ Káldy-Nagy Gyula: A gyulai szandzsák 1567. és 1579. évi összeírása. Békéscsaba. 1982. 41–54.

⁵² Vass Előd, Kézirat. Szeged története I. A kezdetektől 1686-ig. Szerk.: Kristó Gyula. 551–552. A vonatkozó részt Szakály Ferenc írta. Káldy-Nagy Gyula 1982. 41–54.

⁵³ Makó története a kezdetektől 1849-ig. Szerk.: Blazovich László. Makó. 1993. 200. A vonatkozó részt Szakály Ferenc írta. Blazovich László (Csongrád Megye Évszázadai I.) 1985. 151. Vass Előd 1979. 23. 42. Káldy-Nagy Gyula 1982. 371–372.

névvel. Mindenesetre amikor az utcanaveket lejegyezték (Makó 1678, Simánd: 1579, Szeged: 1522–1582), az utcákban magyarok laktak. Hogy pontosan milyen népességet takart az utcanév, azok eltávoztak-e, vagy beolvadtak a helyi lakosságra, arról nincs információnk. Szegedről ismeretes annyi, hogy Tót Márton lakott az illető utcában. Ez azonban nem lehetett az elnevezésnek indító oka, mert számos utcában találhatunk Tót nevű családot. További nyitott kérdés az is: vajon miért maradt fenn az utcanév, miután az illető nép, amelytől vette a nevét, eltűnt.

A magyar középkorban, mióta a források alapján nyomon kísérhető majd minden évszázadban jelentős bevándorlás következett be az ország területére. Eme folyamat a 13. és 15–16. században az Alföldet is nagymértékben érintette. Az etnikai mozgást mindkét korszakban idegen hódítók megjelenése váltotta ki. Az új népek nemcsak az üres helyekre telepedtek le, megjelentek a terület városaiban is. Mivel a számos népelem közül a jászok és kunok valamint a déli szlávok jelenléte mutatható ki a városokban, irásunkban csak velük foglalkoztunk. Nem tértünk ki a Brankovicsok birtoklása idején Világos várába és Corvin János földesúrsága alatt Gyulára érkező szlávokra és szláv származású tisztségviselőkre. Nem ejtettünk szót a románságról, amely nép folyamatos északra nyomulása során a 16. században tömegeivel nem érte el az Alföldet, ahol néhány helyen csak apró szórványai mutathatók ki.⁵⁴

A várostörténeti szakirodalomban már közhelynek számít a városok népességfogyasztó szerepe, ezzel szemben az idegen etnikum közé került délvidéki városokban inkább megmaradt a magyar lakosság, mint a községekben. Talán a környező kis falvakból a városba menekültek, és ott meghúzódtak, és reménykedve várták a hatalmi váltást, amiről a 15 éves háború idejéig nem mondott le a magyar lakosság. A népességmozgása a 16. század második felében nemcsak a hadjáratok idején, hanem a békésebb szakaszokban is igen aktív lehetett, amint ez a defterek híryanagából kitűnik.

Az Alföldön élt jász és kun népek hosszabb és békésebb idő állt rendelkezésére a magyar társadalomba való integrálódáshoz. Segítette ezt a köztük elindult társadalmi és gazdasági folyamaton kívül katolikus hitre térésük, amely az itt lakókkal hasonló mentalitásuk kifejlődéséhez nagyban hozzájárult. Egy részük városba költözése pedig teljes asszimilációjukat gyorsította. Úgy gondoljuk, hogy ha a török időkben mint önálló nemzetiség meg is szűnt a kunság, a nép nem tűnt el nyomtalanul, a megmaradtak beolvadtak a környező mezővárosok lakosságába, hiszen ez a folyamat adataink szerint a 15. századtól egyre inkább előre haladt. Hasonló folyamat játszódhatott le a jóval kisebb számú jász nép esetében is, akiket egyébként számukban jóval kevésbé csonkítottak meg a török hadjáratok és következményeik.

A déli szlávok, elsősorban a szerbek helyzete egészen másként alakult. A 16. század első harmadáig mint menekültek érkeztek az országba, ám asszimilációjukhoz kevés idő állt rendelkezésükre. Egyébként is nehezítette, sőt akadályozta e folyamatot a keleti egyházhoz tartozásuk, amely nemcsak rítusban különbözött a nyugatitól, hanem más gondolkodásmódot, szokásokat és életérzést közvetített számukra. A keleti egyházak ugyanis nem mentek át a skolasztika értelmet és érzet csiszoló korszakán, a lovagi kultúra által közvetített erkölcsi felfogás pedig egy pillanatra sem érintette meg a balkáni társadalmakat. Ezért nem is keresték helyüket a nyugati civilizációban és annak városaiban. Személyes kivételek természetesen előfordultak. Megváltozott a helyzetük a 16. század 30-as éveitől, amikor már nem menekülteként, hanem egy világhatalom katonái vagy alattvalóiként érkeztek az országba. Ekkor már nem a helyi viszonyokhoz igazodás,

⁵⁴ Blazovich László 1997. 118-120.

hanem az uraikhoz alkalmazkodás hozta meg számukra a szerencsét. A városokba is mint katonák vagy azok igényeit kiszolgáló polgári személyek érkeztek családjaikkal, és különállásukat mindvégig megtartották.

BLAZOVICH LÁSZLÓ

THE ETHNICAL ASPECT OF THE COUNTRY-TOWNS IN THE PLAIN IN THE 14th–16th CENTURY

(Summary)

There was a remarkable immigration to Hungary in almost every century of the Middle Ages, but they had little effect on the population of the Plain, which used to be one of the main residences of the Hungarians in the Carpathian Basin. Later on there came the Jazygians and Kumans in great strength to these plain territories. They began to move to the country towns at the beginning of the 14th century, which greatly contributed to their quick assimilation. They disappeared as individual ethnic groups during the Turkish wars, but they survived those hard times in a quite great number in the country towns. There was little time for the assimilation of the Southern-Slavic population immigrating here in the 15th–16th century. This process was impeded by their pravoslav religion their habits being no different from those of the Hungarians, as well as their mentality. From the 16th century they appeared as Turkish subjects serving Turkish interests, so they weren't interested in assimilation anymore. They lived in the Southern country towns of the Plain in colonies separate from the Hungarians. They were mixing with the Hungarian population only here and there.

A szövetkezet vagyoni viszonyainak átalakulása, különös tekintettel a termőföldekre

A mezőgazdasági szövetkezetek tulajdoni viszonyai 1989 óta gyökeresen átalakultak. A mezőgazdaság nagyüzemcentrikus szervezetét a rendszerváltozás elsőként áldozta fel a polgárosodás oltárán. A szövetkezetekre nehezedő politikai, gazdasági és jogi nyomás a nagyüzemeket, mint tulajdonnal rendelkező jogi személyeket valósággal szétrobbantotta, s kialakult a mezőgazdaság új szerkezete. (Takács, 1998)

Ugyanakkor az agrárágazatban még mindig jelentős szerepet játszó szövetkezeti szektor gazdálkodási konszolidációjának jelei az átalakulást követő néhány év elteltével is csak nagyon csekély mértékben érzékelhetők. Ma még sokkal inkább jellemző a tulajdonváltozással felszínre került feszültségek erősödése, mint tisztulása és ebből eredően a szövetkezetek többsége jövője bizonytalan. A mezőgazdasági termelőszövetkezetek megújítása az 1980-as évtized végére egyre inkább felerősödő gazdasági, pénzügyi nehézségek miatt ő az 1990-es évek elején hatályba lépett, a szövetkezetek tulajdoni és szervezeti rendszerének gyökeres átalakítását szorgalmazó törvények nélkül is ő elkerülhetetlen lett volna. Ennek több oka van:

- a szövetkezetek, mint a növekedés során létrejött óriási centralizált szervezetek rugalmatlanná váltak,
- az egyébként jól képzett szakembergárda mind szemléletében, mind érdekeltségében hozzákötődött a kialakult struktúrához, így az átalakulás gátjává vált,
- az intenzív technológiák bevezetése az állandó költségek növekedését eredményezte így súlyos jövedelmezőségi problémák jelentek meg,
- ezzel együtt nyomasztóvá váltak a környezeti károsodások,
- összeomlott a keleti piac,
- a termőföld foglalkoztatási hely volt, így olyan területen is termelés folyt, ahol az gazdaságilag nem volt indokolható,
- a termelőszövetkezetekre az állami vádlalatokhoz hasonló nagyságú bürokráciát kényszerítettek,
- a szövetkezetek szociálpolitikai feladatokat láttak el, amelyek óriási teherként jelentettek: foglalkoztatási kötelezettségük volt, amit tekintetbe kellett venni a gépesítésnél, a racionalizációnál. Rákényszerültek ipari és szolgáltató tevékenységre, nyereség nélkül is. Az 500 ezer aktív dolgozó majdnem ugyanannyi nyugdíjast segített. Sok szövetkezet kultúrházat tartott fenn, iskolát, járdát épített,
- a termelői és fogyasztói árak nem voltak értékarányosak, a kormányzat az élelmiszerárakat mesterségesen alacsonyan tartotta,
- sem a hazai fogyasztás, sem a nagytömegű keleti export nem kényszerítette az ágazatot a világvásáron is helytálló termékek előállítására, a húsőgabona program

- meghatározóvá vált a termelésben. Ugyanakkor ez a két termékcsoport a legsebezhetőbb a világversenyben,
- évtizedek alatt uniformizáltság alakult ki a termelési struktúrában; ugyanakkor vertikumok között nem volt megfelelő kapcsolat. (Szakál, 1992 és Fecske, 1994)

Az átalakulás szükségessége tehát egyáltalán nem vitatható, de annak mikéntje ő a szövetkezetek magára hagyatottsága, sőt kiszolgáltatott helyzetbe hozása ő, hosszú távon ható következményekkel jár. Az üzemi struktúra és a földtulajdon változása a falvak fejlődésében és rétegződésében is meg fog mutatkozni. A szövetkezeti parasztság csak azokban a településekben marad meg, ahol megmaradnak és megerősödnek a szövetkezetek. A múlthoz hasonlóan ez a csoport földbérleten és különböző szolgáltatásokon keresztül kapcsolódik a szövetkezetekhez.

Valószínűsíthető, hogy a szövetkezetben képzett jövedelmek ő személyes jövedelem, különböző szolgáltatások formájában – a falvakban maradnak.

A gazdasági társaságokká átalakult szövetkezet vagyona néhány tulajdonos kezébe került. A tulajdonosok a tulajdont profitot termelő jószágnak tekintik, ezért a működés során lehámoznak róla minden olyan tevékenységet és szolgáltatást, amely a profitot csökkenti. A jövedelmet csak akkor forgatják vissza a termelésbe, ha az újratemelés során keletkező jövedelem megközelíti a más ágazatban realizálható jövedelmet.

A magángazdaságok rendkívül differenciáltak, magatartásuk a gazdasági társaságokétól két ponton különbözik: megjelenik a földtulajdon „kincsképző” funkciója, de emellett a kényszer szülte termelés szükségessége is.

Dolgozatunkban felvillantjuk azt, hogy a különböző jogszabályok milyen változásokat hoztak a szövetkezet termelőeszköz-állományában, továbbá a hogyan változott meg a szövetkezeti földtulajdon és földhasználat struktúrája, s kísérletet teszünk – a dolgozat terjedelmi keretei között – a megmaradt szövetkezetek jövője felvázolására is.

A vagyonnevesítés, mint a tulajdon- és a tulajdonosi szerkezet átrendeződése eszköze

A szövetkezeti átalakulás egyik legneuralgikusabb pontja a tulajdonosi tudat megteremtését és erősítését célzó – de hatásában vitatott – vagyonnevesítés volt.

A szövetkezetekről szóló 1992. évi I. törvény hatálybalépéséről szóló 1992. évi II. törvény (a továbbiakban: Ámtv.) akként rendelkezett, hogy a hatályba lépésekor működő szövetkezeteknek az 1991. december hó 31-i mérleg szerinti, a részjegytőkével és a termőfölddel csökkentett vagyonát a törvény és a közgyűlés határozatának megfelelően fel kell osztani. A vagyonnevesítésben az alábbi csoportok részesültek:

- azok, akik 1991. január 1. napján és a törvény hatályba lépésének napján is tagjai voltak a szövetkezetnek,
- azok, akik a törvény hatálybalépését megelőzően legalább öt évig tagjai voltak a szövetkezetnek, illetve e volt tagok örökösei,
- azok, akik a megszűnt tagsági viszonyukat a törvény szerint helyreállították, vagy nem állították ugyan vissza, de arra jogosultak voltak, továbbá ezen személyek örökösei,
- azok, akik más szövetkezetbe léptek át. (Ez a csoport jogosult volt – a feltételek fennállása esetén – mindkét szövetkezetben vagyonnevesítésre.)

A vagyonnevesítés célja nem csak a tulajdonos „megtalálása” volt, hanem az is, hogy megalapozza a kiválással történő vagyonkivittelt a szövetkezetből.

Az Ámtv. lehetőséget biztosított arra, hogy a tagok a szövetkezetből egyénileg, vagy csoportosan kiváljanak. A kiváláshoz nem volt szükség a közgyűlés hozzájárulására. A jogalkotó azzal is segítette a kiválást, hogy a kiválással összefüggő vagyonátruházást mentesítette az adó- és illetékfizetési kötelezettség alól.

Az Agrárgazdasági Kutató és Informatikai Intézet reprezentációs adatai szerint egyénileg és csoportosan a tagok 10–15 %-a vált ki, s a kiválók fele a csoportos kiválást választotta. A kiválók létrehozhattak új típusú szövetkezetet, de gazdasági társaságot is. A létrejött új jogi személyiségű szervezetek túlnyomó többsége a gazdasági társasági (tipikusan a korlátolt felelősségű társasági) formát választotta, kisebb része szolgáltató, gépkör, holding, bérlő, falu, tej, pince stb. szövetkezet lett. A szervezeti változások során több, mint 250 új szövetkezet és ezt meghaladó számú gazdasági társaság jött létre.

Az Ámtv. végrehajtása eredményeként az új alapszabályt alkotott, ugyanakkor tovább működő szövetkezetek többségükben nem éltek az 1992. évi I. törvény (Sztv.) adta lehetőséggel. Kevés helyen hajtottak végre olyan változtatást, amelynek eredményeként megnőne az önállóan működtethető egységek és belső vállalkozások száma. Az új szövetkezeti törvény az alapszabályon keresztül lehetővé teszi azt, hogy a szövetkezet működését érintő minden fontosabb kérdést – a helyi viszonyoknak megfelelően – a tulajdonos szövetkezeti tagok döntsék el. Kolyris P., aki a PHARE Program keretében megvizsgálta az Sztv. alapján újjászerveződött szövetkezeteket azt állapította meg, hogy az új szövetkezeti törvény szerint átalakult szervezetek igazából nem szövetkezetek. Ennek okát elsődlegesen abban látja, hogy a szövetkezetek tevékenysége nagyon sokrétű, ezen mindenképpen indokolt egyszerűsíteni és az alaptévékenységre, azaz a mezőgazdaságra kell koncentrálni.

A valódi szövetkezet lényege a szakértő szerint abban foglalható össze, hogy a mezőgazdasági termelés a tagok magángazdaságában folyik és a szövetkezet kiszolgálja a tagok beszerző, értékesítő, szolgáltató, feldolgozó tevékenységét. Ez esetben gyökeresen átalakul a tagok gondolkodása és a szövetkezethez való viszonya. (Kolyris P., 1993)

Ezekben a nem valódi szövetkezetekben ugyanakkor olyan tulajdonosi struktúra jött létre, amely példa nélküli a szövetkezetek történetében. Az új struktúra a vagyonnevesítés „hozadéka”. A vagyonnevesítés szövetkezetben három nagy ellenérdekeltségű tulajdoni csoportot hozott létre: aktív tagokét, nyugdíjas tagokét és kívülállókét. Az ellentét több forrásból táplálkozik. Az érdek-összeütközés egyik forrása a kívülálló üzletrész-tulajdonosok tulajdonosi jogainak hatályos törvényi szabályozása. Ez a csoport az Ámtv. szerint egyéni és csoportos kiválási lehetőséggel nem rendelkezett, a szövetkezeti közgyűlésen szavazati joga nincs, ugyanakkor üzletrészüik átruházásának adóvonzata van. A kívülálló tulajdonosi csoport a vagyona működtetésében nem vehet részt, a veszteséget kénytelen elviselni, ugyanakkor a nyereségből általában nem részesedik. Ráadásul az évek előrehaladtával, természetes átrendeződés indult el. Teljesen nyilvánvaló, hogy az aktív tagok számának csökkentésével növekszik a nyugdíjas tagok, – majd örökösök révén – a kívülállók létszámaránya és egyre ellentmondásosabb tulajdoni, tulajdonosi szerkezet alakul ki. Ez az átrendeződés már az 1992–1995 közötti időszakban is jól nyomonkövethető. A kívülállók 1995-ben az összes tulajdonos 51,3 %-át (1992-ben 44,4 %-át) alkották. Az aktív tagok az összes tulajdonosnak mindössze 17,8 %-át teszik ki, míg a nyugdíjas tagok aránya 30,9 %. (1992-ben az aktív tagok aránya 24,0 %, a nyugdíjasoké pedig 31,6 % volt.) A döntéshozatal torzulását, a nyugdíjasok szavazati fölényét jelzi, hogy az 1992-ben megfigyelt 59:41-es szavazói arány 1995-re 64:36-ra módosult. (Tóth, Varga, 1997)

A fentiek miatt az átalakulást követően élénk üzletresz forgalom indult el, amelyre jóval a névérték alatti (10–30 %-os) árfolyamon történő értékesítés volt jellemző. A szövetkezetekben ugyanis – mezőgazdaságra jellemző ár- és költségszint egymáshoz való viszonya miatt – a realizált jövedelem és osztalékfizetési képesség igen csekély. Ugyanakkor a vagyonszerzés nagymértékű és általános. Ebből következően a tulajdonláshoz kötődő osztalékfizetési várakozás – a gazdaság jövedelmi korlátai, a vagyonszerzés leértékelődése, valamint a megtermelt jövedelemből a munkahely megtartására és az elfogadható bérszínvonal fejlesztésre költött pénzek miatt – szinte egyáltalán nem realizálódott. Az emiatti elégedetlenség mindhárom tulajdonosi csoportban erősödött, de főként a nem aktív korú tagoknál és a külső üzletresz-tulajdonosoknál. Az évek során az is beigazolódott, hogy, az üzletresz csak kevés jövedelmet termelő vagyonszerzés (mindössze 13 gazdaságban fizettek, átlagosan 2,6 %-nyi osztalékot), amely egyre inkább nyilvánartási értékűvé „lényegül át”. (Tóth, Varga, 1997)

Milyen megoldások adódnak ?

Teoretikusan lehetséges az, hogy minden tulajdonos, így az összes üzletresz-tulajdonos számára biztosítja a törvény a döntés (szavazás) lehetőségét. Ez a megoldás ellentétben a klasszikus szövetkezeti elvek közül a demokratikus vezetés elvével, amely szerint a tagok tartják kézben és működtetik a szövetkezetet demokratikus módon, „egy ember, egy szavazat” elv alapján, de ellentétben az Sztv-vel is, e szerint ugyanis „A szövetkezet a szövetkezés szabadsága és az önszervezés elvének megfelelően létrehozott közösség, amely a tagok személyes közreműködésével és vagyoni hozzájárulásával működik, demokratikus önkormányzat keretében a tagok érdekeit szolgáló vállalkozási és más tevékenységet folytat.”

Megállapíthatjuk azt is, hogy a szövetkezetek, illetve a szövetkezeti tagok továbbra is az egy tag egy szavazat elvét tartják a továbbiakban is követendőnek, mert szerintük ez egyeztethető össze a szövetkezés lényegével. Többen úgy tartják, hogy a vagyonszerzés helyenként megfigyelhető anomáliáiból következő jogtalan előnyök érvényesítésének elkerülését is csak az egy tag–egy szavazat elv következetes érvényesülése biztosíthatja. Lehetséges az is, hogy a véleményformálásban szerepet játszik az is, hogy a szövetkezeti eszme sokkal mélyebben él az emberekben, mint az gondolni vélték.

Az a tény, hogy a szövetkezeti vagyonnak külső tulajdonosai vannak, idegen a klasszikus szövetkezeti elvektől. Nagyobb baj ennél, hogy a szövetkezet vállalkozási oldalát hozza ez a napról-napra változó állapot képtelen helyzetbe.

A Tóth, Varga szerzőpáros szerint a cél a kívülálló tulajdonosi csoport megszüntetése, az üzletreszek állami forrásokból történő visszavásárlása. A nyugdíjas szövetkezeti tagok eddig örökölhető üzletresze ezentúl az adott szövetkezetnél dolgozó örökös híján – a közös vagyonszerzés „feltöltése” érdekében csak a szövetkezetre legyen átruházható piaci áron való kifizetése mellett.

Álláspontunk szerint járhatóbb az a megoldás, amely azt favorizálja, hogy

a) korrekten módon kell biztosítani a szövetkezetből való eltávozás jogi lehetőségét, úgy, hogy a kívülállóvá váló tag üzletresze megváltásra kerülhessen, ennek legyen meg a pénzügyi alapja,

b) az üzletresz eladását adópreferenciával és támogatásokkal elő kell segíteni,

c) amíg a kívülállók üzletresz-tulajdonos, azaz amíg a kívülálló üzletreszt a szövetkezet, vagy tagja nem vásárolja meg, kötelező legyen „osztalék alap” képzése.

Természetesen mondhatjuk azt is, hogy a kormányzatnak, illetve a jogalkotónak nem kell beavatkozni ebbe a folyamatba. Egyfajta vagyonkoncentráció már megtörtént, a további vagyonfelhalmozás részben kiváráson alapon történik majd meg. A nagyüzemek csődjétől való félelem, a vagyon kisebb vállalkozásba „darabolása”, a vagyon részbeni kiárusításának, illetve a társaságokba történő vagyonmentésének híre arra „kényszeríti” mind a nyugdíjas tagokat, mind a kívülállókat, hogy készpénz ellenében – alacsony áron is – tulajdonnak üzletrészsükön. Egyre inkább nyilvánvalóvá válik számukra, hogy az átalakulás előnyeiből kiszorultak (erre egyébként már akkor rádőbbsentek, amikor befejeződött az egyéni és csoportos kiválás lehetősége), nem akarnak, vagy nem tudnak agrárvállalkozásba kezdeni, nem akarnak részesei lenni a jelenlegi piaci és gazdasági körülményekkel való birkózásnak, arról nem beszélve, hogy az adott egységnyi tőke a népgazdaság más ágazatában nagyobb jövedelmet hoz. Mindezek együttes eredménye lehet az, hogy az üzletrész-tulajdonos elvágja az utolsó köldökszinórt is, amely eladdig a szövetkezethez kötötte. A polgári fejlődés azt bizonyítja, hogy általános gazdasági teljesítménynövekedés csak azon az áron érhető el, ha a kisebbség gyorsabban képes jövedelmét növelni, míg a többség – rövid távon – veszít.

A földtulajdon és a földhasználat változásai

Mint azt fentebb láttuk a szövetkezet tulajdonában lévő föld nem tartozott a vagyonnevesítés körébe. A szövetkezeti földtulajdon és földhasználat változásait A tulajdonviszonyok rendezése érdekében, az állam által, az állampolgárok tulajdonában igazságtalanul okozott károk részleges kárpótlásáról szóló 1991. évi XXV. törvény (Kptv.) alapozta meg. A törvény végrehajtásához kapcsolódott az Ámtv. 13. §-a, amely szerint négy földalapot kellett a szövetkezetben kialakítani:

A törvény szerint négy földalap volt képezhető a szövetkezetben.

- a) A Magyar Állam részaránytulajdonának megfelelő földalap.
- b) A részaránytulajdonos magánszemélyek (tagok, tagokkal azonos jogállású személyek) földalapja olyan AK értékig, amely megfelele e tulajdonosok ingatlan-nyilvántartásban szereplő összesített AK értékének.
- c) A földdel nem rendelkező szövetkezeti tagoknak és alkalmazottaknak, az ő létszámukhoz igazodó tagi földalap. Ezen földalap mértékét úgy kellett meghatározni, hogy átlagosan szövetkezeti tagonként 30 AK, alkalmazottként pedig 20 AK értékű termőföld jusson a földalapba személyenként. A tagi földalap hivatott azt biztosítani, hogy a szövetkezet tagjai és alkalmazottai az állami és részarányföldtulajdonosok földjei kiadása után, a párhuzamosan folyamatban lévő kárpótlási eljárás ellenére, minimális nagyságú termőföldhöz jussanak.
- d) A kárpótlási földalap tartalmazza az árverésre kerülő termőföldeket. Az árverésre kerülő földeket úgy kellett kijelölni, hogy ezeknek az átlagos aranykorona értéke reprezentálja azoknak a földeknek az álagos arnyakorona értékét, amelyekről elkülönítésre kerülnek. Az árverésen a licitálás az aranykoronának megfelelő forintértéken folyik. Az alap-kikiáltási árat 3000 Ft/AK-ban határozta meg a törvény. Ez az ár a licitálás eredményeként emelkedhet, a jogszabály felső határt nem állapít meg. A 3000 Ft/AK érték csökkenthető is, ha ezen az áron nincs ajánlat. A csökkentetőség mértékét 500 Ft/AK értékben határozta meg a jogalkotó. A vételi jog gyakorlásának – egyebek mellett feltétele, hogy jogosultnak kötelezettséget kell vállalnia arra, hogy a termőföldet mezőgazda-

ságilag hasznosítja, továbbá arra, hogy öt éven belül nem vonja ki a mezőgazdasági termelésből. Ezeknek a kötelezettségeknek a megszegését a törvény szankcionálja. Ha vállalt kötelezettségeit öt éven belül megszegi a jogosult, úgy termőföldjét kártalanítás nélkül állami tulajdonba kell megvenni és árverés útján értékesíteni kell.

A kárpótlással megszerzett földterületek megyénként eltérő nagyságot mutatnak. A legtöbb kárpótlási földet Békés megyében vették meg, Jász–Nagykun–Szolnok megyében is nagy volt a kárpótlási igény, a középmezőnyben van az alföldi megyék közül Hajdú–Bihar, Bács–Kiskun és Csongrád, az északi megyék közül Pest és Borsod–Abaúj–Zemplén, az átlag alatt van Veszprém, Baranya, Somogy és Heves Megye, a legkevesebb igényt a kárpótlási föld megvételére Szabolcs–Szatmár–Bereg, Komárom–Esztergom, Zala és Nógrád megyében mutatkozott. A kárpótlási árverések következménye a nagyfokú földelaprózottság. Ez különösen a megyeszékhelyek és a nagyobb városok körül tapasztalható. Elmondható, hogy a városok határában jórészt befektetési céllal történtek földvásárlások. (Kovács, 1994)

Még ma sincs pontos információ arra nézve, hogy a föld privatizációja hány személyt érintett. A földkárpótlásban hozzávetőlegesen 700.000 fő vett részt. Ezt a számot mintegy 400.000 fővel emeli a juttatásban részesülők köre, átlagosan 1 hektárnyi földterülettel. Miután a családok többsége nemcsak kárpótlás és juttatás révén, hanem a tagsági viszonyához kapcsolódóan, részaránycsere jogcímen az 1993. évi II. törvény alapján is földhöz jutott, Juhász Pál másfél millióra becsüli a földtulajdonosok számát. (Juhász, Mohácsi, 1993)

Az újabb becslések azonban már kettőmillió földtulajdonosról szólnak.

A többféle jogcímen történő „földszerzés” az eredményezte, hogy a földtulajdonosok földje több darabban van. A törpebirtokon ésszerűen gazdálkodni nem lehet. Ennek következménye vagy az önellátásra való visszatérés, vagy a bérlet útján való földhasznosítás térnyerése.

A felmérések szerint a közös használatra bérbe adott terület aránya összesen 64–65 % körüli. A fennmaradó egyharmadnyi rész pedig a magángazdálkodás alapjául szolgál. A közös és az egyéni művelés valós arányának tényként való rögzítése a földtulajdont és használatot érintő folyamatok lezáratlansága és a statisztikai rendszer összeomlása miatt nem lehet. Az 1994. évi KSH összeírás a magánművelésű területek arányát 23 %-ban, majd kiegészítő becslés után 37,7 %-ban jelölte meg. A vizsgált szövetkezetekhez kapcsolódó földalap használatának 2/3–1/3-os megoszlása arra enged következtetni, hogy országosan a magánművelésű terület aránya valószínűleg csak néhány százalékkal haladhatja meg a földterület egyötödét, tehát a területek közel 75 %-a a nagyüzemileg művelt, közös használatú terület.

A földbérletek bizonytalansága mellett a földbérletért folyó verseny is erősödött, amely a díjtételek növekedésében nyilvánul meg. A gazdaságok 75 %-ában a földbérlet körül kialakult jelenlegi helyzetet a gazdálkodás jelentős kockázati tényezőjének tekintik. A gazdaságok 86 %-a – ha erre anyagi ereje és törvény adta lehetősége lenne – földet vásárolna. A szövetkezetek részéről az indokok kézenfekvőek: egyrészt a föld tulajdonlása gazdasági biztonságot ad, másrészt pedig a jelenlegi alacsony (3000 Ft/AK) földárakat és az évenként növekvő bérleti díjakat alapul véve a termőföld 4–5 évi bérleti díjért megvásárolható, tehát a gazdálkodás egyik jelentős költségtenyezője kiküszöbölhető és az okszerű, „megújító” földhasználatra fordítható. Az is nyilvánvaló, hogy a bérloket védő törvényi szabályozás elodázása a rövid távú és az esetleges döntéseknek kedvez, s szinte gerjeszti a fekete gazdaság térhódítását.

A kárpótlás a vizsgált gazdaságok 31 %-ában 1995 végén még lezáratlan volt és jelentős részük késedelmesen jutott kárpótlási jegyhez. Ha az eladást választották, akkor az értékesítés járt jelentős értékvesztéssel, ha a privatizációba való bekapcsolódásra vártak, akkor pedig csak nagyon korlátozott mértékben, vagy egyáltalán énem jutottak hasznot is hajtó vagyontárgyhoz. A szövetkezetek számára tehát a kárpótlási jegyek hányatott utóélete lényegében a tőke kivonás egyik újabb, közvetett formája lett. A vagyonnevesítés és a kárpótlás végrehajtása során egyébként a gazdaságok egyharmadában került sor jogvitákra, amelyeknek 75 %-a zárult le 1995 év végéig. Ezeknek 13 %-a végződött jogutód szervezetek elmarasztalásával, 87 %-ban viszont a panaszosok megalapozatlan következtetésekkel fordultak bírósághoz.

A szövetkezetek jövője

Nem kérdőjelezhető meg a szövetkezetek távlatilag is fontosnak tartott jelenléte az agrárágazat gazdasági szereplői között. Az Európai Unióra való hivatkozásokkal átszótt – cseppet sem szövetkezetbarát – politikát fel kell váltania az Európai Unió kifejezetten szövetkezetbarát gyakorlatával. S ez akkor is igaz, ha a mi szövetkezeteink „származása” nem felel meg a demokratikus gazdasági követelményeknek. Ezért a szövetkezetek biztonságos gazdasági és politikai környezetben, a szerves fejlődés követelményeit is kielégítő megújulása elkerülhetetlen követelmény. (Tóth, Varga, 1997)

Olyan szövetkezeti jogalkotásra (módosításra) van szükség, amely elősegíti a gazdasági forgalomban sok esetben versenyhátrányban lévő kistermelők, kisvállalkozók – vállalkozói önállóságuk megőrzése mellett – mindenekelőtt beszerzési, feldolgozó, értékesítési céljaik megvalósulását, magánfogyasztásuk megkönnyítését. A szövetkezet elsődleges célja a tagság szövetkezeten kívüli gazdasági tevékenységének, illetőleg fogyasztásának elősegítése. Ez a szövetkezeti funkció az az alapvető érdek, amely a tagokat a szövetkezet létrehozásának elhatározásához vezeti.

A szövetkezet jövőbeni tevékenysége közül az alábbiakat tartjuk elengedhetetlennek:

a) Marketing feladat, amelynek része a tagság termékeinek minél jövedelmezőbb értékesítése, azzal azonban, hogy a szövetkezet tagja maga dönthesse el melyik csatornán értékesít: eladhat a nagybani piacon önállóan, szállíthat nagykereskedőnek és az értékesítést saját szövetkezetére is bízhatja. A szövetkezet akkor lesz versenyképes, ha ki tudja építeni saját értékesítési hálózatát.

b) Tanácsadás, benne a szövetkezeti tanácsadók alkalmazása. A tanácsadásnak szerepe van az egyes gazdák tevékenysége kialakításában, különös tekintettel a regionális támogatások rendszerére, az új termelési, tenyésztési mód elterjesztésére. Alapfeladat a tagok egyéni jövedelmének növelése.

c) Eszközhasználat biztosítása. A szövetkezet gondoskodik mindazon berendezések, eszközök, szolgáltatások biztosításáról, amelyhez a tagok egyébként nem tudnak hozzájutni. Nehéztraktorok, javítóműhelyek, építőgépek, speciális vető- és betakarítógépek birtoklása és üzemeltetése egyénileg ésszerűtlen.

d) Feldolgozás kiépítése, ahol elsődlegesen a tagok által megtermelt terményt dolgozzák fel (tejüzem), vagy amellyel elősegítik a tagi gazdálkodást (takarmány-keverő).

e) Népesség megtartásának elősegítése. Falusi túlnépesedés keletkezett az ingázók visszaáramlása, a vidéki iparvállalatok felszámolása miatt. A megújuló szövetkezet céljai között feltétlenül szerepelnie kell a vidéki népesség megtartására való képesség-

nek, a megélhetésben, a foglalkoztatásban való szerepvállalásnak. E célkitűzés megvalósítása a szövetkezet, az önkormányzat és a kormányzat összefogását feltételezi.

Van-e esély arra, hogy az új típusú szövetkezetek kialakuljanak?

A kérdés megválaszolása előtt nézzük meg a szövetkezetek kialakulásának gyakorlatát Európában.

A szövetkezetek létrehozásának sohasem az a célja, hogy minél nagyobb üzemi méret alakuljon ki. Ellenkezőleg, a meglévő termelési területhez képest keresik meg az optimális nagyságot. A termelés általában saját földterületen folyik, a földbérlet nem jellemző a társult tagok gazdaságában. A földbérlet sokkal inkább a farmerek gazdálkodásában jelentős. A szövetkezetet kisbirtokosok, vagy legfeljebb közepes birtokosok hozzák létre. Az alapításban általában 5–10 földtulajdonos vesz részt. Ez azt is jelenti, hogy a „közös gazdaság” általában a családi gazdaságok méretéhez viszonyítva a középzuzemi kategóriájába tartozik. A legtöbb gazdaság rokonsági alapon, vagy szomszédsági alapon, illetve az azonos birtokkategóriába tartozók között jön létre. A döntésekben a személyeknek, vagy a családoknak azonos súlyú szavazatuk van. Ahol a birtokstuktúra differenciált, ott általánosan elterjedt a vagyonarányos szavazás. A szövetkezet célja a foglalkoztatás biztosítása, ezért a bér munkás alkalmazására csak korlátozottan van lehetőség. (Laczó, 1997)

Ilyen ismérvek mentén a magyarországi szövetkezetek is kialakulhatnak. Adottak a kis üzemi méretek, nagyszámú a családi alapon szervezhető birtok. Cél: a foglalkoztatás biztosítása, a kisméretű parcelláknak megfelelő optimális termény termesztése. Először az intenzív növénytermesztést, a nagymunkaintenzitást, nagy költségű, de magas árakon eladható termékek előállítását kell megcélozni.

A meglévő szövetkezeteknek folyamatosan át kell alakítaniuk szervezetüket úgy, az általunk ismertetett jegyek érvényesülését biztosítani tudják, noha tudjuk, rendkívül nagy szóródás figyelhető meg az „átalakult” szövetkezetek helyzetében. Az utóbbi években különösen felerősödött a szövetkezetek differenciálódása.

Általában is elmondható, hogy a rendszerváltásnak a mezőgazdasági szövetkezetek a legnagyobb vesztesei. Erővesztességük anyagi és erkölcsi tekintetben egyaránt megrendítő volt. (Takács, 1998)

A gazdaságok első csoportját a megváltozott körülményekhez is jól alkalmazkodó, azzal lépéstartó szövetkezetek alkotják. Jövőjük – a megújulás következményeit leszámítva – kevés bizonytalansági tényezőt hordoz. Ezek a szövetkezetek többségükben nagyhatékonyságú technológiát, növénytermesztési – és állattartórendszereket alkalmaznak. Szervezik a piacot, megfelelő tőkével rendelkeznek. A folyamatos termékellátás érdekében, amely a saját érdekük is, kistermelőket tömörítő hálózatot hoznak létre, esetleg a kistermelőket finanszírozzák, azokat vetőmagvakkal és szolgáltatásokkal látják el, garantálják a termékek minőségét. Ezek már alig különböznek attól, ahogyan más országokban a multinacionális vállalatok a kistermelőkkel bánnak. A szövetkezeti szektor kapacitástömegének 60–65 %-ával rendelkeznek.

A következő csoportba a működőképes, de a gazdasági nehézségek miatt, állandó veszélyeztetettségben lévő gazdaságok tartoznak, amelyek jövője igen kétes. Ezek a szövetkezetek általában extenzív gabonatermesztést folytatnak, az alacsony jövedelmezőség, illetve sokszor az értékesíthetatlenség miatt, nem tudnak megfelelően gondoskodni a műtrágyázásról, régi, így elavult, drágán működő a gépparkjuk. A költségeket

már nem tudják csökkenteni, a dolgozói létszám kevés. Ezek a szövetkezeti szektor kapacitásának mintegy 30–35 %-át birtokolják. Helyzetük csak a külső közgazdasági viszonyok megváltozásával és adósgkonszolidációval stabilizálható.

A szövetkezetek harmadik hányada már leszakadt, a mély pénzügyi gondokat önerőből – vagyonának értékesítésével – ideig-óráig tudja csak megoldani. Ezek a szövetkezetek a szövetkezeti szektor kapacitásának 8–10 %-át működtetik. Ezután elkerülhetetlen a felszámolási eljárás megindulása.

A szövetkezetek jövőjét tekintve különös figyelmet érdemel a szövetkezetek második csoportja, ahol a leszakadás veszélyeztetettsége, idejében meghozott, átgondolt állami döntésekkel megszüntethető, a bizonytalan helyzetből való kilábalásuk még elindítható. Ellenkező esetben jelentős részük a már leszakadt, reményvesztett helyzetbe került szövetkezetek számát gyarapítja.

Vagyona megmaradó része magántulajdonba kerül. A már működő magángazdaságok mellett a felszámolás alá kerülő szövetkezetek romjain alakulhatnak ki új – magántulajdonú – agrárvállalkozások. Ezek menedzsmenetei már ma is jelentős földterületet birtokolnak, jók a kapcsolataik, pénzforrásokhoz tudnak jutni. A felszámolás alá kerülő szövetkezetekhez kapcsolódik a legtöbb vesztes, aminek társadalmi következményei hosszú évekig érezhetők lesznek. A szociológusok közül ezt a folyamatot többen úgy írták le, mint a vidéki Magyarország „pauperizációját” és az agrárelit meggazdagodását. (Harcsa, Kovách, Szelényi, 1995)

Noha, mint láttuk, a szerzők többsége a mezőgazdaság, ezen belül az mezőgazdasági szövetkezetek állami támogatása mellett érvel, s bizonyos összefüggésben azt magunk is el tudjuk fogadni, érdemes megemlíteni, hogy a mezőgazdaság állami támogatása mellett szóló, az agrárszektor egyébként sajátos piaci kudarcaira építő érvelés több sebtől vérzik. Magyarországon szinte minden termékből túltermelés figyelhető meg. Ezért lényeges lesz a jövőben leválasztani a mezőgazdaság differenciált (termékhez vagy terület nagyságához kötődő) támogatása szükségességéről (aminek a versenyképesség biztosítása érdekében az Európai Unió átlagának kell megfelelnie) a falvakban ténylegesen már ma is jelenlévő szegények, a munkából kiszorultak megélhetése biztosítása szükségességét.

Felhasznált irodalom

- Bobvos Pál: A földtulajdon és a földhasználat szerkezetének átalakítása hazánkban. *Acta Juridica et Politica*, Tomus XLV.Fasciculus 2.
- Fertő Imre: A mezőgazdaság a piacgazdaságban. *Közgazdasági Szemle*, 1996. 2. 114–127. p.
- Hantó Zsuzsa: A mezőgazdasági privatizáció társadalmi következményei. *Gazdálkodás*, 1994. 1994.1. 40–48. p.
- Harcsa István, Kovács Imre, Szelényi Iván: *The Price of Privatization. Review of Sociology*, Különszám, 1995.
- Juhász Pál–Mohácsi Kálmán: Az élelmiszer gazdaság átalakulásának ellentmondásai. *Közgazdasági Szemle*, 1993. 7–8. 614–624. p.

- Kalmár Sándor: A magyar mezőgazdaság a legújabb átalakulás útján. Gazdálkodás, 1992. 12. 28–39. p.
- Kolyris Panes: Tulajdonosi szövetkezet alapmodellje. Kézirat, 1993.
- Kovács Teréz: A kárpótlás területi sajátosságai. Gazdálkodás, 1994. 6. 41–45. p.
- Laczó Ferenc: Mezőgazdasági munkaszövetkezetek formaváltozatai. Gazdálkodás, 1997. 5., 51–54. p.
- Szakál Ferenc: A magyarországi mezőgazdaság átalakulása, különös tekintettel a termelőszövetkezetekre. Gazdálkodás, 1992. 2., 22–31. p.
- Takács József: A tulajdonváltás és a falu társadalma. Társadalmi Szemle, 1998. 1., 36–45. p.
- Tóth Erzsébet–Varga Gyula: Az átalakult mezőgazdasági szövetkezetek helyzete és jövőbeni szerepe. Szövetkezés, 1997. 1–2., 85–97. p.

PÁL BOBVOS

DIE VERÄNDERUNG DES KAPITALS DER LANDWIRTSCHAFTLICHEN GENOSSENSCHAFTEN MIT BESONDERER RÜCKSICHT AUF LANDWIRTSCHAFTLICHEN GRUNDBESITZ

(Zusammenfassung)

Die Besitzverhältnisse der landwirtschaftlichen Genossenschaften haben sich seit 1989 grundlegend verändert. Die planwirtschaftlich organisierte Großproduktion war eines der ersten Opfer der durch die Wende wiedergeborenen Bürgerlichkeit. Die rechtliche Grundlage hierfür war, daß nunmehr das Gesetz die Entnahme von Kapital aus den einst sozialistischen Genossenschaften gestattete. Jedes Mitglied war nun in der Lage sein Kapital zu entnehmen, jedoch auch in Gruppen war dies möglich. Die Kapitalentnahmen ermöglichten in Folge Privatbesitz. Das Schadenersatzrecht machte auch dem Grundbesitz der Genossenschaften ein Ende. Seit 1994 können diese unter keinerlei Rechtstitel mehr Grund erwerben. Ziel des Gesetzgebers war die Genossenschaften marktwirtschaftlich zu orientieren oder diese zu schließen. Der Schwerpunkt der Produktion muß nunmehr in private Wirtschaften umgelegt werden. Durch den Kapitalverlust steht heute ein Drittel der Genossenschaften vor dem Ruin, ein Drittel vegetiert dahin und nur ein Drittel überlebte die Veränderungen. Neben den erhalten gebliebenen Genossenschaften entstehen immer mehr neue, mit europäischen konforme Genossenschaften.

CZÚCZ OTTÓ

Gondolatok az önálló mezőgazdasági gazdálkodók szociális védelmének kiterjesz- tési lehetőségeiről

1. Bevezetés

A mezőgazdaság szerkezetében lényeges átalakulások mentek végbe a politikai rendszerváltást követően. A korábbi évtizedekben kialakult túlnyomórészt nagyüzemi termelő szerkezetet felváltotta egy sokszínűbb tulajdonosi, gazdálkodási struktúra. Mindezzel indokoltta teszi, hogy újra gondoljuk: milyen problémákat vet fel az az új szereplők szociális védelme, róluk milyen módon tudunk a kor igényeinek megfelelően gondoskodni.

A magyar szakirodalomban komoly hagyományai vannak annak, hogy mezőgazdaság a szerkezeti problémáit is szociális oldalról közelítsék meg. Így sokan foglalkoztak azzal a kérdéssel, hogy a falusi rétegek megélhetésének biztosításához hogyan kellene átalakítani a földtulajdon viszonyokat: hogyan kellene módosítani a birtokszerkezetet ahhoz, hogy az új struktúra minél szélesebb társadalmi rétegeket legyen képes eltartani.¹ Mi ezekkel az összefüggésekkel nem foglalkozunk. Tanulmányunkban adottnak vesszük a gazdálkodás újonnan létrejövő szerkezetét. Figyelmünket arra a kérdésre összpontosítjuk, hogy a kialakuló új helyzetben milyen problémák merülhetnek fel a mezőgazdaságban tevékenykedők szociális védelme kapcsán.

Ugyancsak adottnak vesszük a napjainkra kialakult szociális intézményi struktúrát is. Hazánkban – hosszú történelmi fejlődés eredményeképpen – a biztosítási intézmények dominanciája mellett ún. „vegyes típusú” (tehát a biztosítási intézmények mellett segélyezési és állampolgári jogon nyújtott ellátásokat is szolgáltató) szociális védelmi struktúra alakult ki. Arra kevés esélyt látunk, hogy a mezőgazdaságban tevékenykedők számára a közeljövőben egy új, csak az ő problémáikkal foglalkozó szociális védelmi struktúrát lehessen kialakítani. Ehhez igen jelentős pótlólagos források kellenének, továbbá az: az érintettek többsége már olyan helyzetben legyen, hogy nagyobb gondok nélkül áldozhasson a szociális védelmére (valamint az, hogy az ebben a szektorban tevékenykedők a jelenleginél sokkal jobban megszervezzék, képviseljék önmaguk érdekeit stb.). Nagy a veszélye annak: ezek a feltételek nem fognak egyik napról a másikra

¹ Csak példaként említjük Czettler Jenő közelmúltban „Mezőgazdaság és szociális kérdés” címmel a ismételt kiadott tanulmányait (Századvég Kiadó, Akadémiai Kiadó stb.... Budapest 1995) különösen a 82–125. p. közötti tanulmányok, vagy Teleki Mihály „Mezőgazdasági szociálpolitikáról” írott elemzését, Teleki Tibor „A mezőgazdasági társadalombiztosításról”, továbbá Bonczos Miklós „az Alföld szociális problémáiról” készített tanulmányait emeljük ki. Ez utóbbiak az elmúlt év óta megtalálhatók a Magyar Kórházszövetség honlapján is a „www.hospital-fed.hu/sochist/szpolhist.htm” cím alatt.

teljesülni. Ezért figyelmünket inkább arra fordítjuk, hogy a meglévő intézményi keretek között hogyan lehetne az érintettek védelmét megoldani.

Tanulmányunkban csak a mezőgazdaságban tevékenykedők helyzetét vizsgáljuk meg, így nem foglalkozunk azoknak a problémáival akik falun élnek ugyan (s így helyzetük sok elemében hasonlít az élethivatásszerűen a mezőgazdaságból élőkéhez) de megélhetésüket mégsem a mezőgazdasági termelésből fedezik. Az ő szociális gondjaik kezelése meghaladja ezen elemzés kereteit.

2. A mezőgazdasági termelésből élők fő csoportjai

A szociális védelem lehetséges módzatait alapvetően befolyásolja, hogy az érintett állampolgárok a megélhetési zavaruk beállta előtt milyen természetű gazdasági tevékenységből éltek. A mezőgazdaságban tevékenykedőket ebből a szempontból két nagy csoportba sorolhatjuk: az ún. „független foglalkozási viszonyban”-, illetve az „önállóan tevékenykedők” csoportjába. Az első réteget további két alcsoportba oszthatjuk: szövetkezeti tagként vagy a mezőgazdasági gazdasági társaságok tagjaként illetve alkalmazottjaként tevékenykedőkre.

A megmaradt mezőgazdasági szövetkezetek tagjainak (közülük persze csak azoknak akik a szövetkezetet tevékenységében munkaviszony vagy vállalkozási jellegű jogviszony keretében személyesen közreműködnek²) továbbá mezőgazdasági gazdasági társaságok munkavállalói szociális védelme többé-kevésbé megoldottnak tekinthető. Ők élvezik a társadalombiztosítási rendszer védelmét. (Gondok persze itt is lehetnek hiszen recessziós időszakokban, feszített gazdasági körülmények között a „gazdálkodási költségek csökkentése érdekében” e réteg tagjai nagy nyomás alá kerülhetnek: az őket foglalkoztatók gyakran igyekeznek rávenni ezeket az embereket, hogy a minimálbéren jelenthessék be őket a társadalombiztosításnak. Ez pedig azt eredményezheti, hogy egy-egy baleset vagy megbetegedés nyomán az ellátásaik mértéke a minimálbérhez igazodik.)

A mezőgazdaság szerkezetében a legnagyobb változás a magángazdaságok számának növekedésével következett be. Az ilyen körülmények között boldogulásukat keresők szociális problémái okozzák a legsúlyosabb nehézségeket is. E réteg nagyságáról nem könnyű pontos adatokat találni. A KSH 1994 októberi teljes körű felvételéből³ annyit tudunk, hogy akkor az egyéni gazdaságok száma 1.201.197 volt s az összetételük a birtoknagyság szerint a következő képet mutatta:

² 1997. évi LXXX. Törvény 5. § (1) bekezdés b) pont.

³ Ennek fontosabb eredményeit ismerteti pl. *Tóth József: A tulajdonváltás és a falu társadalma. Társadalmi Szemle 1998. 1. sz. 40. pp.*

Birtoknagyság	Gazdaságok száma	Megoszlásuk %	Terület hektárban	Megoszlás %
- 1 ha	978.264	81,4	231.674	16,8
1,1–5 ha	173.185	14,4	378.924	27,5
5,1–10 ha	28.721	2,4	198.287	14,3
10,0–30 ha	16.336	1,4	261.929	18,9
30,1–50 ha	2.586	0,2	97.59	7,1
50,1–100 ha	1.500	0,1	101.201	7,3
100,1–330 ha	514	-	76.365	5,5
300 ha felett	73	-	36.171	2,6
összesen	1.201.179	100,0	1.382.210	100,0

Az adatokból világosan kitűnik, hogy a magángazdaságok 81 %-a egy hektárnál kisebb, további 14 %-uk pedig 1 és 5 hektár közötti területen gazdálkodott. Nincsenek pontos információink arról, hogy közülük hány termelőnek ez a kizárólagos megélhetési forrása; esetleg mezőgazdasági tevékenységüket csak hobbiból vagy valamilyen más (iparban, szolgáltatásban) végzett tevékenység mellett folytatják-e. Az 1990 óta drasztikusan növekvő munkanélküliség adatai ismeretében azonban bátran állítható, hogy a magángazdálkodást folytatók jelentős részének e tevékenységből származik a megélhetésük fő, vagy döntő forrása. A szociális védelmük azonban nem tekinthető kielégítően megoldottnak.

3. A mezőgazdasági termelést folytatók szociális helyzetének, szükségleteinek sajátosságai

A mezőgazdaság területén tevékenykedők általában ugyanazon alap-szükségleteknek vannak kitéve mint a többi bérből és jövedelemből élő aktív korú személy. Őket is fenyegetik az ún. nem foglalkozáshoz kötött kockázatok: a betegség, baleset, rokkantság, az idős-kor, náluk is megélhetési nehézséget okozhat ha sok eltartott családtagról kell gondoskodniuk stb. Ugyanakkor a mezőgazdasági munkavégzés-, a jövedelemhez jutás sajátosságai számos területen speciális helyzetet teremtenek. Ezek gyakran kapcsolódnak a mezőgazdasági munka sajátos ritmusához a (különösen a növénytermesztésben jelentkező) szezonális változásokhoz amelyek jelentős kihatással vannak például a munkanélküliség elleni védelem megszervezésére vagy a kieső jövedelem pótlásáról gondoskodó intézmények működésére.

A munkanélküliség elleni védelem megszervezésénél például komoly gondot okoz az, hogy a mezőgazdaságban tevékenykedők jelentős része szezonális munkát végez. A főszézonban megszerzett jövedelemből tartják fenn magukat és családjukat az egész évben. Ráadásul a főszézon hossza is évről-évre változik. Igen nehéz ezért annak határait megvonni, hogy valaki egy adott naptári időszakban azért nem talál-e munkát mert már holtszezon van vagy pedig már a főszézonban sem talált magának elfoglaltságot.⁴

A szezonális azonban az ún. rövid időszakra nyújtandó ellátások megállapítására is jelentősen kihat. Míg a hosszú időn át érvényesülő kockázatok (rokkantság, idős-kor,

⁴ Robert Savy: La Sécurité Sociale en Agriculture BIT 1970 143 p.

hátramaradt hozzátartozók) kezelésénél a főszezonban elért jövedelmet egész éves jövedelemként lehet figyelembe venni addig a rövidebb időn át jelentkező jövedelem- kiesések idején (pl. a betegség vagy a baleset következtében kialakuló megélhetési zavaroknál) igen nehéz azt megállapítani, hogy az érintett személynek lenne-e az adott időszakra jövedelme vagy a betegség, átmeneti rokkantság idején egyébként sem kapna jövedelmet.⁵

Tovább bonyolítja a helyzetet a bérezés néhány sajátos megoldása. Itt a legtöbb gondot az ún. természetben nyújtott juttatások okozzák. Ha a mezőgazdaságban tevékenykedők munkája ellenértékét részben valamilyen terményben vagy más természetbeni ellátmányban (esetleg szolgáltatásban) kapja meg, kérdésessé válik, hogy hogyan lehet ezek értékét a jövedelembe beszámítani (illetve, hogy ez része-e a kieső jövedelemnek ha azt az érintett személy egyébként is megkapja).

4. Az önálló mezőgazdasági termelők szociális helyzetének további speciális vonásai

Az önállóan gazdálkodók helyzete azonban még ennél is sokkal bonyolultabb és a társadalombiztosítás számára még nehezebben kezelhető.⁶ Ezeknél igen gyakori az, hogy a termelést a családtagjaik munkaerejének bevonásával szervezik meg. Emiatt a munkából való kiválásuk következményei lényegesen különbözhetnek attól függően, hogy mekkora a vállalkozás, milyen jellegű a betegség továbbá attól, hogy ez fő szezonban történik-e vagy sem stb. A kis (egy két fővel tevékenykedő) vállalkozások érthetően sokkal érzékenyebbek az érintettek egyikének-másikának kiesésére, mint a több ember munkájára épülő gazdaságok. Jelentősége van annak is, hogy ki lesz beteg. Ha valamilyik segítő családtag esik ki a munkából ez kisebb gondot okoz mintha a vállalkozás vezetője válna munkaképtelenné. Itt is jelentősége lehet annak, hogy ez a holt-szezonban történik vagy a főszezonban. Változtat a kialakult helyzet súlyosságán az is, hogy van-e aki képes helyettesíteni a munkából kieső személyt vagy nincs. Összefoglalva: A rövid időn át nyújtott ellátásoknál (táppénz, baleseti táppénz stb.) tehát komoly gondot okoz annak megítélése, hogy vajon a családfő megbetegedése veszélyezteti-e a gazdálkodást vagy a családtagok segítségével megszervezhető az, hogy a gazdasági év a családfő (ideiglenes) kiesése mellett is eredményessé válhat.

A hosszú időn át nyújtandó ellátásoknál a helyzet igen hasonló. Itt különösen a (részleges vagy teljes esetleg baleseti eredetű) rokkantság meg az idős kor idézi elő a munkából való tartós (gyakran végleges) kiválást. A társadalombiztosítási kötelezettség alá tartozó rétegeknél ezen a kockázatokkal szembeni védelem többé-kevésbé megoldottnak tekinthető. Az önállók (és segítő családtagjaik) egy széles körének (elsősorban a vállalkozónak be nem jelentett gazdálkodók) védelme ezzel szemben komoly aggodalomra adhat okot. Az nem kétséges, hogy az ilyen személyek szociális védelmére is óriási szükség lehet. A családfő rokkanttá válása például legtöbbször sokkal súlyosabb következményekhez vezet mint a megbetegedése. Ugyanakkor ez még koránt sem biztos, hogy az egész mezőgazdasági termelés ellehetetlenüléséhez vezet. Gyakran előfordul, hogy a megromlott egészségi állapotú családfő még rendelkezik azzal a képességgel, hogy irányítsa a gazdálkodást s a többi családtag tevőlegesen munkájával nagyobb zökkenő nélkül folytathatják a termelést. Előfordulhat az is, hogy valamelyik családtag

⁵ u o. 144. p.

⁶ u o. 159–166. p.

átveszi a gazdaság ügyeinek vitelét. Ilyen helyzetekben rendkívül nehéz felmérni azt: milyen jövedelem-kiesést is okoz valójában a vállalkozás irányítójának illetve segítő családtagjának a munkából való kiválása. Hasonló helyzeteket és eldöntendő kérdéseket vet fel a gazdálkodásban résztvevő valamelyik családtag halála illetve a hátramaradt hozzátartozójának ellátása is. Itt is előfordulhat, hogy a gazdálkodásban egyáltalán nem vagy csak elenyésző mértékű hátrány mutatkozik mert valamelyik hozzátartozó folytatni tudja a tevékenységet.

Sajátos vonása az is az önálló mezőgazdasági vállalkozások termelésnek, gazdálkodásnak, hogy annak eredményességét termelési, értékesítési kockázatok is veszélyeztethetik. Ezek származhatnak természeti jelenségektől: árvíz, szárazság, jégverés, tűz stb. Változhatnak a gazdasági körülmények pl. a gazdasági év megtervezése során elképzelt-höz képest csökkenhetnek az előállított termékek értékesítési árai s mindez azt eredményezheti, hogy a befektetett munka és egyéb ráfordítások nem hozzák meg a várt eredményt. Mindezek a tényezők nagyon nehezen kiszámíthatóvá teszik a mezőgazdaságban önállóan termelő személyek és családtagjaik anyagi helyzetét ezért az erre épülő szociális védelmük megszervezése is igen nehéz.

További gondot okozhat, ha az önállóan gazdálkodók (vagy azok jelentős része) olyan földterületeket, egyéb termelő berendezéseket is használnak amelyeket nem a saját tulajdonukat képezik, amelyet bérelnek. Az esetleges recesszió, a gazdálkodási körülmények megváltozása, a tulajdonos szándékainak módosulása, esetleges halála olyan helyzeteket teremthetnek amelyben a bérletre épülő gazdálkodás ellehetetlenül.

5. Az önálló gazdálkodók szociális védelmének sajátos lehetőségei

Az bizonyosnak tűnik, hogy a mezőgazdasági tevékenységet önállóan folytatók legalább olyan súlyos szociális veszélyhelyzeteknek vannak kitéve mint az iparban foglalkoztatottak vagy a mezőgazdaságban tevékenykedő ún. „függő foglalkozási viszonyban állók” illetve ezekhez hasonló jogállásúak. Az is megalapozottnak látszik, hogy e réteg tagjai legalább ugyanolyan színvonalú védelemre érdemesek mint a bér munkások. A szociális védelem alá vonásuk azonban sajátos körülményeikre tekintettel csak sajátos módon történhet meg.

A társadalombiztosítási intézmények – mint ez közismert – elsősorban a korábban már többször említett ún. „függő foglalkozási viszonyban álló” személyek védelmére szolgáltak. E rétegeknél (technikailag) az tette lehetővé a védelem megszervezését, hogy a munkaadó és a foglalkoztatottak között olyan egymásnak feszülő érdekkülönbség áll fenn ami elősegíti, hogy külső megfigyelő is figyelemmel kísérhesse a két fél között lebonyolódó pénzügyi tranzakciókat (elsősorban a bérek tényleges nagyságát). Ez azért fontos mert a rendszer működtetéséhez szükséges forrásokat kötelező biztosítás keretében a bérekre kivetett hozzájárulásokból fedezik, de ebből számítják ki a megélhetési zavar idején nyújtandó ellátások mértékét is. Ha tehát csak bizonytalanul lehet megállapítani a jövedelem valóságos mértékét (mert a felek olyan időszakokban amikor a biztosított még nem számol lényegesebb kockázatokkal esetleg a ténylegesen kifizetett-nél alacsonyabb összeget vallanak be „a járulékos terhek csökkentése érdekében” s ebben a munkáltató igen erősen érdekelt hiszen az általa befizetendő járulékrész általában magasabb) rövid időn belül működésképtelenné válik a biztosítási ágazat. Konzolidált viszonyok között a munkavállaló egy ilyen alkuba nem megy bele mivel ennek előnyeiből csak igen kis mértékben részesül (hiszen a „megtakarított hozzájárulás” túl-

nyomó része a munkáltatónál marad) az esetleges hátrányai pedig szinte kizárólag nála jelentkeznek (mert ha véletlenül balesetet szenvedne vagy más ok miatt ellátást kellene igénybe vennie akkor annak mértékét a bejelentett alacsony bérösszegekből számítják ki). Fenyyegető munkanélküliség esetén vagy más okból kiegyensúlyozatlan munkaerőpiacon azonban előfordulhat, hogy a pozíciójukat veszélyben érző munkavállalók inkább a minimálbéren való bejelentést választják mint a biztos elbocsátást. Normális viszonyok között azonban a munkavállaló nem érdekelt a valóságosnál alacsonyabb munkabérrel való bejelentés elfogadásában.

Az önálló foglalkozásuk helyzete és érdekeltiségi viszonyai azonban lényegesen eltérnek az előbbi csoportba tartozóktól. Ők teljes egészében maguk viselik a biztosításukkal járó költségeket s rendszerint maguk döntenek el, hogy bevételeikből mekkora hányadot kívánnak a vállalkozás fejlesztésére, újabb beruházásokra költeni és mekkora részt fordítanak saját megélhetésükre. Egy ilyen döntési struktúrában könnyen előfordulhat az, hogy a gazdálkodó olyan életszakaszaiban amikor nem nagy valószínűséggel várható egyetlen ellátás igénybevétele sem inkább abban lesz érdekelt, hogy minél alacsonyabb összegeket valljon be. Ezzel szemben a nyugdíjkorhatár közeledtével vagy ha valami más ellátás igénybevétele esedékessé válhat egy a reális mértéket jóval meghaladó jövedelmet deklarál hiszen ezzel tudja elérni, hogy minél magasabb mértékű ellátásra szerezzen jogosultságot. A biztosítási szakirodalom ezeket a szituációkat ún. „aszimmetrikus információs helyzeteknek” hívja (mivel az ügyfél a biztosítónál jobban ismeri az őt fenyegető kockázatokat és ezzel az információ-többlettel vissza is tud élni) és biztosítók mindent megtesznek az ilyen helyzetek elkerüléséért. Az egyéni vállalkozóknál tehát lényegesen bonyolultabb a szociális védelem megszervezése. A továbbiakban főként az ő védelmük megszervezésének lehetőségeivel foglalkozunk.

Az alábbiakban vázlatosan végigfutunk a legfontosabb szociális intézményeken és megnézzük, hogy ezek szolgáltatásai egyáltalán biztosíthatók-e s ha igen akkor hogyan az önálló mezőgazdasági gazdálkodóknak. Már most jelezzük, hogy vizsgálatunk során nem térünk ki az állampolgári jogon járó ellátásokra (ilyen lesz a tervek szerint a családi pótlék vagy az iskoláztatási támogatás meg még néhány a gyermekes családoknak nyújtandó ellátásfajta) továbbá a szociális igazgatás körébe tartozó segélyezési típusú ellátásokra (mert ezeket elvileg az összes állampolgárhoz hasonló feltételekkel vehetik igénybe az önálló gazdálkodók is). Nem foglalkozunk az egészségügyi szolgáltatásokkal sem részletesebben mivel – az új szabályok szerint – egészségügyi hozzájárulást fizetőként esetleg az egyes ellátásra jogosultak más kategóriájába tartozóként (pl. megállapodás alapján ellátásra jogosultságot szerzőként, családtagként vagy közgyógyellátásra jogosító igazolvány birtokosaként stb.) többféle lehetőségük is van arra, hogy a szükséges ellátásokat a társadalombiztosítás által finanszírozott módon vegyék igénybe. A társadalombiztosítás intézményei közül így csak az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásaival, a nyugellátásokkal és a baleseti ellátások néhány kérdésével foglalkozunk. Külön szólunk majd a munkanélküliség esetén nyújtandó támogatások lehetséges formáiról.

a) az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásai

E körben az ún. rövid időn át nyújtandó pénzbeli ellátásokat vagyis a terheességigymegakági segély és a táppénz nyújtásának lehetőségét kell szemügyre vennünk. A jelenlegi szabályok szerint az érintettek ezen ellátásokra csak külön megállapodás alap-

ján szerezhettek jogot.⁷ A feleknek még arra is lehetőségük van (hogy bizonyos alsó és felső határok keretei között) maguk határozzák meg a deklarált jövedelmük szintjét s ezzel a befizetendő hozzájárulásaik valamint a majdani ellátásaik szintjét is.⁸

Egy későbbi időpontban – feltéve, hogy ezek közben legalább annyira megerősödnek, hogy képesek legyenek viselni az ezzel járó megnövekvő terheket – (esetleg meghatározott üzem nagyság, vagy bevételi szint feletti) önálló gazdaságok számára érdemes lehet megfontolni egy kötelező biztosítást elrendelését. Ezzel stabilabbá, színvonalasabbá lehetne tenni a védelmüket és el lehetne kerülni az érintettek kockázatérzékenységéből eredő alul-biztosítottságukat. A kötelező biztosításuk az első időben nyilván egy minimum-szintre (esetleg a mindenkori minimumbérre) vonatkozna. Emellett – kellő garanciák beépítésével pl. annak előírásával, hogy a magasabb ellátásokat csak akkor kaphatnak ha előzetesen már megfelelő hosszúságú időn át teljesítette emelt összegű befizetési kötelezettségét – megtehetik, hogy a önkéntes kiegészítő biztosítással ennél magasabb szintre is megállapodást köthessenek. (Ez elképzelhető egy előre meghatározott jövedelem-skála valamelyik szintjére való beállással is. Ez valamivel áttekinthetőbbé teheti a választható opciókat és ezek következményeit.)

b) a kötelező nyugdíjbiztosítás bevezetésének lehetősége

Az önálló mezőgazdasági termelést folytatók (feltéve, hogy nem minősülnek biztosítási kötelezettség alá tartozó egyéni vagy társas vállalkozónak⁹) jelenleg csak megállapodás alapján szerezhettek nyugdíjjogosultságokat. Ez azért hátrányos számukra mert esetleges rokkanttá válásuk vagy korosabbá válásuk miatti tartós (végleges) munkaképzetlenségük idejére esetleges elhalálozásuk után nem lesz (nekik vagy hátramaradt családtagaiknak) megélhetési forrásuk.

Itt is érdemes lenne megfontolni (esetleg az előző pontnál említett fokozatosság és korlátok megtartásával) a kötelező biztosítás bevezetését. Ennek hiányában könnyen kialakulhat egy olyan helyzet, hogy inaktívvá válásuk után (annak ellenére, hogy egész aktív életperiódusukban saját munkájukból – s esetleg nem is a legrosszabb körülmények között – éltek) a többi aktív személy által finanszírozott segélyekre szorulnak. Ami (egyéb hátrányai mellett) még azzal a nem kívánt következménnyel is járna, hogy egyenlőtlen versenyfeltételeket teremt a bérből és fizetésből élők különféle kategóriáihoz tartozókkal szemben. (Ez utóbbiak ugyanis a kötelező biztosítás alá tartozásukkal arra vannak kényszerítve, hogy aktív életszakaszukban nyugdíj-befizetéseikkel megalapozzák saját későbbi ellátási jogosultságaikat s emellett még – jelentős részben – ők finanszírozzák a segélyből élőknek nyújtandó támogatásokat is miközben ez utóbbi ellátások haszonélvezőinek lehetnek olyan rétegei is amelyek képesek lennének aktív korukban saját tartalékokat felhalmozni.)

A rendszer elfogadtatásának megkönnyítésére érdemes lenne megfontolni bizonyos könnyítések alkalmazását. Ilyen lehetne pl. a befizetendő hozzájárulások egy részének az állami költségvetés terhére való átvállalása. (Esetleg hasonló módon mint a német

⁷ 1997. évi LXXX. tv. 34–35. §§.

⁸ 1997. évi LXXX. tv. 34. § (3) bek.

⁹ Vö. 1997. évi LXXX. tv 5. § (1) bek. e) és f) pontjaival.

önálló, független művészek kötelező biztosításánál: itt a költségvetés viseli az érintett által befizetendő hozzájárulások 50%-át.¹⁰⁾

c) A munkanélküli ellátások sajátosságai

A megélhetési forrás s így munka nélkül maradó önálló gazdálkodók munkanélküliség esetére szóló támogatási rendszerének megszervezése különösen kényes kérdés. A függő foglalkozási viszonyban állók a mezőgazdaság területén is lényegében ugyanazokat az ellátásokat szerezhetik meg az ilyen alapokból mint amiket a többi bérből és fizetésből élő munkavállaló.

Az önálló gazdálkodók helyzete azonban itt is jelentősen eltérő. A munkájukat önállóan megszervezőknél különösen nagy a veszélye annak, hogy az érintettek megkísérlik „visszaélésszerűen” igénybe venni ezen ellátásokat. A munka szezonális jellege, egy-egy rosszul sikerült gazdasági év amit esetleg hibás gazdasági döntések idéztek elő mind mind arra sarkallhatja az érintett felet, hogy megpróbálja magát „önhibáján kívül nehéz helyzetbe került” személyként elfogadtatni s ezen az alapon támogatásokhoz jutni. A szakmai közvélemény az önállóan gazdálkodók esetén a „munkanélküliség kockázatát” az érintett személy gazdasági érdekkörébe tartozó ügynek tekinti s erre nem nagy kedvvel szerveznek támogatási rendszert. (Nagyon nehéz azt megítélni, hogy ha valakinek elfogynak a megrendelői s a vállalkozása csődbe jut ebben mekkora szerepet játszhattak a kedvezőtlen körülmények és mekkorát a vállalkozó hanyag munkája, rossz döntései vagy alkalmatlansága.) Mindezekre tekintettel mi sem javasoljuk e rétegnek a munkanélküliség elleni védelem alá vonását. Számukra a segélyezés sajátos formáit kell inkább kidolgozni.

Összegzésként azt állapíthatjuk meg, hogy célszerű lenne az utóbbi időszakban (néha kényszerből, esetleg más megélhetési lehetőség hiányában) jelentősen megnövekedett számú önálló mezőgazdasági termelői réteg szociális védelmére az eddigieknél nagyobb figyelmet fordítani. Legalább félmillió érintettel kell számolnunk akkor is, ha csak az egyénileg gazdálkodók felét tekintjük olyannak akinek (valószínűleg) a mezőgazdasági termelés az egyetlen megélhetési forrása. Stabilitabb, színvonalasabb szociális védelmük kialakítása igen indokolt lenne.

¹⁰⁾ Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung: Übersicht über die Soziale Sicherheit Bonn. 1990. 236 p.

OTTÓ CZÚCZ

SOME IDEAS ABOUT THE POSSIBILITIES OF EXTENDING THE
PROTECTION OF SELF-EMPLOYED AGRICULTURAL
ENTREPRENEURS

(Summary)

The study is proposing the further development of the social protection of self-employed agricultural entrepreneurs. It is established that the number of this group has increased considerably during the economic change that followed the change of the regime. According to the statistical data the number of such entrepreneurs comes to one million two hundred thousand, and if only half of them are considered to have no other source of livelihood than the income from their own agricultural production, the number of such entrepreneurs concerned is still very high. The study is making proposals for setting up a more stable and better social protection for this group.

CSEKA ERVIN

A büntető tárgyalási rendszer

I.

Kiindulási pontok

A szakaszokra, alszakaszokra tagolódó büntető eljárásban a tárgyalás központi helyet foglal el. Az eljárás előkészítő szakaszában (nyomozás, vizsgálat) összegyűjtött bizonyítékok csak a vád lehetőségét, a vád pedig a bírósági eljárás alapját teremti meg a konkrét ügyekben; az ezek után sorra kerülő bírósági tárgyaláson azonban már a közvetlen feladat a döntés a büntetőjogi felelősség kérdésében. A tárgyalás a bűnügyekben keletkezett jogvita lefolytatásának és végső értékelésének évszázados múltra visszatekintő és napjainkban is rendszerinti formája. A tárgyalási formának és tartalomnak a jelentősége indokolja, hogy a tárgyalás rendjét, menetét az eljárási törvény kimerítően szabályozza, éspedig az eljárás előkészítő szakaszához viszonyítottan több és szigorúbb kötöttségek előírásával.

Bár a büntető tárgyalás formai és tartalmi elemeinek, szerkezeti felépítésének többféle változata alakult ki a jog- és intézménytörténeti fejlődés során, mégis *az alapvető ismérvek* nagyjából ugyanazok maradtak: a felek közreműködésével a bizonyítási eljárás lefolytatása; a vád és a védelem képviselőinek nyilatkozatai az eldöntésre váró tény- és jogkérdésekről; a bíróság érdemi határozatának meghozatala. Ugyanakkor a tárgyalás változó, illetőleg (relatív) állandó elemeinek, azok arányának függvényében megjelentek a tárgyalási formáknak olyan alaptípusai, amelyeknek jellemző vonásai többé-kevésbé a *jelenkori tárgyalási rendszerekben* is felismerhetők. Elég utalni a büntető eljárás nyomozóelvé, vádélvé, illetőleg vegyes rendszereire, amelyekben ezek az elvek általában éppen a büntető tárgyalás felépítésében sajátosságaiban érvényesültek a nélkül, hogy a maguk tisztaságában valósultak volna meg.

Ha most már korunk főbb tárgyalási rendszereire akarunk pillantást vetni kézenfekvő volna az immár klasszikus kontinentális, valamint az angolszász tárgyalási rendszernek, illetőleg kombinációinak mai változatait számba venni néhány országban. Mindezek helyett azonban ezzúttal csak annyit tűzhettünk ki célul, hogy mindennekelőtt az *új hazai* – érvényes, de még nem hatályos – büntető eljárási kódexnek (1998. évi XIX. törvény) a tárgyalásra vonatkozó elvi jelentőségű normáit tekintjük át röviden, némi összehasonlításban a *ma hatályos jogban* (Be.: többször módosított 1973. évi I. törvény), valamint az *első magyar büntető perrendtartásban* (Bp.: 1896. évi XXXIII. tc.) kifejeződő tárgyalási rendszerrel. Külföldi kódexek szabályozásaira csak érintőlegesen utalunk. Túlnyomórészt a tételes jogi megoldások körében vizsgálódunk, a gyakorlati, néhol az elméleti, lényegében az eljárásjog-dogmatikai aspektust érvényesítve. A tárgyalási rendszer

egyébként igen fontos, de külön témakört alkotó társadalomtudományi, szociológiai, kriminológiai vonatkozásai tehát kívül esnek érdeklődésünk körén.¹

De az elemzések nem voltak kiterjeszthetők a büntető tárgyalás szélesebb összefüggéseire sem. Így magának a büntető eljárási rendszernek a tárgyalási rendszerhez kétségtelenül kapcsolódó problémáira, vagy a tárgyalás előtti – nem bírósági – eljárási szakasznak, sőt a tárgyalás bírói előkészítésének kérdéseire sem. Elhagytuk a tényleges tárgyalást közvetlenül megelőző eljárási cselekmények – a tárgyalás kitűzése, idézések, bizonyítékok beszerzése stb. – áttekintését is. Röviden érintettük, de teljesen nem mellőzhettük a tárgyaláson érvényesülő eljárási alapelvek napjainkban is vitákat kiváltó problémáit, mert ez is külön vizsgálódási terület.² A tárgyaláson hozandó ügydöntő bírósági határozat ugyancsak önállósult témakörére, amelynek nyilvánvalóan vannak a tárgyalási rendszerrel összefüggő részei, szintén csak vázlatosan térünk ki.

A büntető tárgyalási rendszernek csak a *főbb kérdéseit*, s csakis a tárgyalás alaptípusa szemszögéből volt célszerű taglalni, vagyis: az első fokú (jelenleg: büntetett) eljárásban, közvádas ügyekben; a rendes eljárásban. (Mellőzve tehát a vétségi, a külön eljárásokban, a perújítási eljárásban a tárgyalás sajátosságait.) Egyes külön eljárásokat legfeljebb annyiban említünk meg, hogy nélkülözik (nélkülözhetik) a tárgyalási formát; ezáltal ugyan már szükségképpen mérlegre kerül *általában* a tárgyalás napjainkban "megbecsülhető" jelentősége is. Elsősorban azonban abban vizsgálódunk, hogy "*ha van tárgyalás*", ennek a hazai jogban milyen rendszeri vonásai vannak vagy lehetnének, s hogy ezek a klasszikus, de ma is élő tárgyalási rendszerek melyikéhez közelítenek.

E bevezetés záradékaként a *fogalomhoz*: a tárgyalási rendszert az ügydöntő bírósági határozat meghozatalát megelőzően, a tárgyaláson a bíróság és a felek által az eljárási alapelveknek megfelelően végzett, a törvényben előírt, ajánlott vagy megengedett alapvető és sajátos eljárási cselekmények összességének tekintjük. A tárgyalási rendszert meghatározó ismérvek különösen: az eljárási alapelvek és a tárgyalás viszonya; a tárgyalás vezetése; az eljárás résztvevőinek jelenléte a tárgyaláson, a tárgyalás megnyitása; a tárgyalás megkezdése és folytonossága; a vád előterjesztése, a vádlott kihallgatása (nyilatkozata); bizonyításfelvétel a tárgyaláson; a vád módosítása és elejtése; a perbeszéd; a határozathozatal. E témakörök vizsgálata némileg megvilágíthatja a büntető tárgyalási rendszerünk mai jellemzőit.

II.

Az eljárási alapelvek és a tárgyalás

A büntető eljárási alapelvek meghatározzák az egész eljárás rendszerét, a hatóságok és az eljárás résztvevői joghelyzetét, az eljárási cselekmények rendjét, az eljárás lefolytatásának és a büntetőjogi felelősség eldöntésének alapvető szabályait. Általános jellegűknél fogva az alapelvek többsége az eljárás minden szakában érvényesül, de eltérő mértékben és bizonyos sajátosságokkal. A tárgyalási szakaszra az alapelvek korlátlan érvényesülése a jellemző, sőt egyesek csakis a tárgyalásra vonatkoznak (pl. a szervezeti alapelvek, azután a kontradiktórius elv, a nyilvánosság).

¹ Az utóbbi komplex témakör (monografikus) hazai feldolgozására, l.: Bárd Károly: a büntető hatalom megosztásának buktatói. Értekezés a bírósági tárgyalás jövőjéről. Budapest, 1987.

² Erre újabban szerző: Korszerűsödő alapelvek a büntető eljárásban. Szabó András Emlékkönyv. Acta Juridica et Politica. Tom. LIII. Szeged, 1998. 103–119. p.

Az alapelvek mintegy kétszáz év óta uralják az európai eljárási jogrendszereket és jelentősen befolyásolják a büntető tárgyalás rendszerét is. A tárgyalási rendszerek történeti alaptípusainak különbözősége (kontinentális, angolszász rendszer) éppen a bennük "munkáló" alapelvek kisebb-nagyobb eltéréseire, jellegzetességeire vezethető vissza. Megállapítható ugyanakkor, hogy a klasszikus eljárási alapelvek hosszú időn át maradványokként látszó *jelentősége, tekintélye* napjainkban megroppant, legalábbis egyes alapelveké és éppen a tárgyalási rendszerre gyakorolt hatásukat illetően.

Az alapelveknek, mint nemcsak processzuális, hanem általános jogi, társadalmi, politikai, történeti képződményeknek egykori erejét, "szívósságát" mutatja, hogy eredetileg a tételes jogok (kódexek) normáin kívül, sőt gyakran azok ellenére alakultak ki és váltak a joggyakorlat irányítóivá (az elmélet "segítségével"). Az alapelvek tartalma, a bennük foglalt "vezéreszmék" ugyanis – a kódexekben való expressis verbis megfogalmazásuk hiányában is – általában kifejeződtek a pozitív jog részletszabályaiban. Mindamellett az alapelvek emelkedő rangja nyilvánult meg abban, hogy egyeseket ezt az eljárási kódexek egyértelműen kötelező normákként foglaltak magukba. Hatályos jogunk (Be. 2–11. §) pedig, a kódex élén, az eljárás (működési) alapelveinek már kimerítő felsorolását adja (tömör tartalmi kifejtéssel).

Ilyen helyzetben mégiscsak jelent valamit – alighanem visszalépést – az új eljárási törvénynek az a megoldása, hogy: az alapelvekből "alapvető rendelkezések" lettek; az eddigiek közül a törvény egyeseket elhagy, másokat nem a kódex elején, hanem a velük kapcsolatos részletrendelkezések között helyez el (pl. a nyilvánosság). E kodifikációs korszerűsítések elsősorban a tárgyaláson eddig hangsúlyozottan érvényesülő *közvetlenség* elvére vonatkoznak. A törvény a közvetlenség elvét, minthogy jelentősen bővíti a közvetett (okirati) bizonyítás lehetőségét a tárgyaláson, nem is deklarálja. Hasonlóan hiányzik a *szóbeliség* elvének kifejezett kodifikálása, a *nyilvánosság* elve alól pedig szaporodtak a kivételek.³

Az előbbi alapelvek hatályosulása korlátozásának a tárgyalása bizonyítás-felvétel módjára (alább VII. pont) és a határozathozatal elveire (alább X. pont) vannak következményei.

III.

A tárgyalás vezetése

A tételes jogok a tárgyalás vezetését a tanács elnökére bízák, de a fontosabb határozatok meghozatalára csak a tanács jogosult. A tárgyalásvezetés feladata – a törvény által meghatározott keretek között – a tárgyaláson a bizonyítási és más eljárási cselekmények végzése, irányítása, gondoskodás a törvény rendelkezéseinek megtartásáról; arról, hogy a felek és más résztvevők eljárási jogosítványait gyakorolhassanak, kötelezettségeiket teljesítsék; az eljárási cselekmények sorrendjének, a tárgyalás menetének meghatározása, a tárgyalás rendjének, méltóságának, zavartalanágának biztosítása. A sokféle teendők között vannak adminisztratív – jogtechnikai természetűek, de *érdemi jellegűek* is, vagyis amelyek kapcsolatosak a tárgyalás legfontosabb feladatával: az igazságnak megfelelő tényállás és a törvényes, igazságos jogkövetkezmények megállapításával. Ezek az utóbbi tárgyalási cselekmények már érintik (érinthetik) a tárgyalás rendszerét, annak jellegét.

³ Ezeket az alapelveket tartalmazza a hatályos Be. 10–11. §.

A most említett témakörben – a jogtörténet múltjában és jórészt ma is – a tételes jogban általában kétféle szabályozási változat ismert. Ha a tárgyalási elnök nemcsak *irányítja, felügyeli* a bizonyítási cselekményeket, hanem *végzi* is ezeket (kihallgatások stb.), a *kontinentális* modelltől van szó; ha a kihallgatások nem tartoznak a jogkörébe, mert ezeket a *felek végzik*, *angolszász* tárgyalási rendszerről beszélünk. A tárgyalásvezetésnek a bizonyítási és a kapcsolódó más eljárási cselekmények irányában tanúsított aktivitása, avagy passzivitása logikus folyamánya annak a bizonyításfelvételi (nem bizonyítási!) rendszernek, amelyet valamely eljárási kódex megvalósít.⁴

Új törvényünk, az angolszász minta szerint, a felekkel s nem – mint a hatályos jog – a tanács elnökével végezteti a tárgyalási bizonyítás-felvétel legfontosabb teendőit, a kihallgatásokat. (L.: alább VII. 2. pont). Ennek folytán a tanácselnök tárgyalásvezetési jogköre – a hatályos [Be. 188. § (3) bek.] és a régi magyar joghoz (Bp. 307. §) képest – jelentősen *leszűkült*. A tanács elnökének a kihallgatásokkal kapcsolatban csak *kisegítő* jellegű jogosítványai maradtak (utólagos kérdezési lehetőség, bizonyos felügyelet a felek kérdésfeltevései fölött).

A feleknek a bizonyításfelvételben való aktív közreműködése biztosításával az új törvény nyilvánvalóan olyan tárgyalási rendszert preferál, amelyben a *felek* eljárási pozíciója *erősödik*. De nem biztos, hogy ennek alátámasztására feltétlenül szükség volt – tágabban értelmezett vezetési, azaz – *rendfenntartási* jogkörében a tanácselnök által a felek képviselőivel szemben alkalmazható szankciók szigorítására. A hatályos jogban (Be. 189. § (3) bek.) szabályozott eddigi figyelmeztetés helyett ugyanis az új törvény szerint [246. § (1)–(2) bek.] az ügyéssel szemben rendreutasítás, a védővel szemben rendbírság alkalmazása lehetséges. (A utóbbi a pótmagánvádló képviselőjével szemben is.) Nagyon fontos a tárgyalási rend fenntartása, de az ügyféli eljárást megvalósító tárgyaláson fokozottan méltányos szankcionálást indokol, ha a rendzavarás a jogvita eldöntésében közvetlenül érintett felek képviselői részéről történt.

IV.

Az eljárás résztvevőinek jelenléte a tárgyaláson; a tárgyalás megnyitása

1. Az angolszász típusú ügyféli (akkuzatórius) és a kontinentális, nagyrészt francia mintájú inkvizitórius (inkább csak "prezidenciális") tárgyalási rendszerben egyaránt van jelentősége annak a kérdésnek, hogy a törvény kiknek a jelenlétét teszi kötelezővé, illetőleg lehetővé a tárgyaláson. A szabályozások ugyan hasonlóak, de a csekély számú eltérések mégis elvi jellegűek. Természetes, hogy a tárgyaláson a felek és képviselőik kötelező jelenléte mikénti szabályozásának van elsőrendű fontossága.

Az 1896. évi Bp. [302. § (1) bek.] nem ismert kivételt az alól a szabály alól, hogy a törvényszék előtti első fokú (fő) tárgyaláson a *vádolt* jelenléte minden ügyben kötelező.⁵ Jóval későbbi kódexeinkben (1951, 1962) a rendes eljárásban már megjelentek ez alól bizonyos kivételek (pl. ha az eljárás tárgya kizárólag pénzbüntetéssel fenyegetett bűncselekmény) és a hatályos jog is ismer kettőt [kényszergyógykezelés és jogosulatlan külföldön tartózkodás esete; Be. 192. § (3) bek.], az új törvény pedig már csak egyet

⁴ A két fő modellnek, az angolszász, illetőleg a kontinentális rendszernek igen elterjedtek a "keverékei" is. (L.: egyes skandináv, illetőleg középeurópai államok).

⁵ Mindemellert korabeli szakirodalmi álláspont szerint a tárgyaláson meg nem jelent vádolt távollétében helye lehetett bizonyos pergátló körülmények és a vádelejtés bejelentésének is. L.: Auer György – Mendelényi László: A bűnvádi eljárás jog. II. Főtárgyalás a törvényszék előtt. Budapest, 1930. 59. p.

[kényszergyógykezelés; 281. § (5) bek.]. Megjegyezhető: a tárgyaláson a vádlott kötelező jelenlétének szabályozása ugyan csaknem azonosan szigorú a többé-kevésbé eltérő tárgyalási rendszerekben is, de pl. az új törvényben szabályozott, bármilyen bűncselekmény miatt indított külön eljárásban mód van a tárgyalás megtartására a vádlott távollétében (a vádlott ismeretlen helyen vagy külföldön tartózkodása esetén; XXIV. Fej.)

A régi Bp. [302 § (2) bek.] a vádlott jelenlétéhez hasonló hajthatatlanságot mutatott az ügyész tárgyaláson való kötelező jelenléte tekintetében is. De a későbbi "jogfejlődés" már produkálta a kivételeket, olykor hivatkozva az "ügyész-hiányra", valamint, nagyon is vitathatóan, azzal is érvelve, hogy bár minden bírósági eljárásnak feltétele a vád, de nem mindegyikben a tárgyaláson szükséges a személyes ügyészi vádképviselés. Hatályos jogunk is (Be. 19. §) csupán a büntetői eljárásban teszi kötelezővé az első fokú tárgyaláson az ügyész részvételét, a vétségi eljárásban már csak kivételekkel. Az új törvény is, amely a vétségi eljárást nem ismeri, csak a taxatív felsorolt ügyekben [241. § (1) bek.] rendeli kötelezőnek az ügyész részvételét az első fokú tárgyaláson; helyi bíróságon ilyen ügyekben is elegendő az ügyészségi fogalmazó vagy titkár által ellátott vádképviselés [uo. (2) bek.]. Mindenesetre e szabályozás következményeként előfordulhatnak bűnügyek, amelyek tárgyalásán védő vesz részt és elhangzik védőbeszéd, de nincs jelen az ügyész s így nincs vádbeszéd. Ez a helyzet a tárgyalás kontradiktórius jellegét bizonyára nem erősíti.

A védőnek a tárgyaláson való kötelező jelenléte a régebbi kódexeinkben, a hatályos s az új törvényben is csak bizonyos, nagyjából hasonló esetekre van korlátozva. Ezt a megoldást el kell fogadni mindaddig, amíg az alaptípusú eljárásokban a minden tárgyaláson kötelező védői jelenlét törvényi előírásának ideje a jogfejlődésben el nem érkezik. De a védői jelenlét kérdésének elvi és gyakorlati vonatkozása máris van, mert az új törvényben meghonosított ügyféli per tárgyalásán az egyébként kötelező keresztkérdezés csak azzal a feltétellel hatályosulhat, ha a vádlottnak van védője [294. § (3) bek.].

2. Az eljárási kódexek egyöntetű szabályozása szerint a tanács elnöke a tárgyalás megnyitása során állapítja meg, hogy a vádlott, az ügyész, a védő, illetőleg az egyéb idézettek, értesítettek (tanúk, szakértők, sértett stb.) jelen vannak-e, s hogy nincs-e akadálya a tárgyalás megtartásának a megjelenésre kötelezett valamelyik személy távolléte miatt. Az ezzel kapcsolatban, illetőleg az egyébként szükséges tanácselnöki (bírósági) intézkedések között az új törvénynek két olyan új szabályozása van, amely a tárgyalási rendszerrel függ össze. Az egyik: a tanács elnöke a tárgyalás megnyitásakor közli a bíróság tagjai, a jegyzőkönyvvezető, az ügyész és a védő nevét [281. § (1) bek.]. Ez a közlés, amint erre a miniszteri indoklás is rámutat, a hatóság tagjainak kizárására vonatkozó törvényi rendelkezések (a kizárási ok bejelentése stb.) érvényesülését segítheti elő. A másik: ha a tárgyaláson olyan személy nem jelent meg, akinek a távolléte nem akadályozza a tárgyalás megtartását, a tárgyalás megkezdéséről a bíróság a felek meghallgatása után dönt. [282. § (1) bek.] A feleknek ugyanis – erre utal a miniszteri indoklás – az ügyféli eljárásban fontos bizonyítási érdekei fűződhetnek ahhoz, hogy pl. a tárgyaláson meg nem jelent valamelyik tanúnak a későbbi kihallgatása mégis megtörténjék. Ugyanakkor ezt a helyes szabályozást kiegészíteni lehetett volna a hatályos jognak (Be. 193. § (3) bek.) az új törvényből elhagyott azzal az előírásával, hogy egyes személyek távolmaradása esetén is a tárgyalást meg kell kezdeni és csak a megjelentek kihallgatása után szabad elnapolni, vagyis hogy ebben az egész kérdéskörben nem a tárgyalás megnyitása során, hanem a tárgyaláson kell határozni.

V.

A tárgyalás megkezdése és folytonossága

1. A kódexek szabályozásából általában felismerhető, hogy a tárgyalás megkezdése már az érdemi (in merito) tárgyalást jelenti, mégis a megnyitás és a megkezdés nem mindig határolódik el egymástól kifejezett törvényi rendelkezéssel. Így pl. a régi Bp. rendelkezése szerint [304. § (1) bek.] a tárgyalás megnyitásával kapcsolatos teendők elvégzése után sor kerül. a *vádirat* indítványi részének *felolvasására*, ami már érdemi eljárási cselekmény. Csakis ennek megtörténte *előtt* lehet ugyanis a feleknek egyes perakadályokat, kizárási okokat bejelenteni, ügyek egyesítésére, elkülönítésére, hatáskör, illetékesség hiánya okából ügy-áttételi indítványokat tenni stb.⁶ Több évtizednyi változtatlan jogi szabályozás és joggyakorlat után az 1962. évi 8. sz. tvr-be foglalt Be. [204. § (1)–(2) bek.] szabályozásából a korabeli joggyakorlat arra következtetett,⁷ hogy az érdemi tárgyalás csak akkor kezdődik meg, amikor a vádlott válaszol az "elismeri-e bűnösségét" kérdésre.

A hatályos jog [Be. 196. § (1) bek.] így rendelkezik: "*Ha a tanács elnöke megállapítja, hogy a tárgyalás megtartásának nincs akadálya a bíróság a tárgyalást megkezdi.*" Továbbá (Be. 198. §): "*A tárgyalás megkezdése után a tanács elnöke felhívja az ügyészt a vádirat ismertetésére stb.* Tudjuk tehát, hogy mi történik a tárgyalás megkezdése *után*, de azt nem, hogy milyen eljárási cselekmény elvégzése jelenti a tárgyalás megkezdését. A jelenlegi joggyakorlat értelmezése szerint⁸: a tárgyalás azzal az eljárási cselekmény-sorozattal veszi kezdetét, amikor a tanács elnöke megállapítja a tárgyalás megkezdésének akadálytalanságát, felhívja az ügyészt a vád ismertetésére (és az ügyész ismerteti is a vádat). Az új törvény (284. §) *hasonló* szabályozásából (és a miniszeri indokolásból) sem egyértelműen, hanem csak összetett következtetési művelettel állapítható meg "a tárgyalás megkezdése".

Látható, hogy a nem eléggé szabatos tételes jogi szabályozás problémákat okozhat abban a kérdésben, hogy pontosan melyik eljárási cselekmény tekinthető az érdemi tárgyalás megkezdésének, amelytől a tárgyalás folytonosságát kell számítani. Az utóbbi kérdés már a közvetlenség elvének kezdődő érvényesülésével és így a tárgyalási rendszerrel is összefügg.

2. A büntető igazságszolgáltatás időszerűségéhez fűződő érdekek szempontjából az lenne ideális helyzet, ha a bíróság a megkezdett tárgyalást "az ügy befejezéséig lehetőleg nem szakítja meg". [Be. 196. § (1) bek.] Ez azonban különösen a nagy terjedelmű bizonyítást igénylő ügyekben gyakran nem lehetséges, ezért a megkezdett tárgyalást, esetleg ismételt, félbe kell szakítani vagy el kell napolni s több tárgyalási napot kell tartani.

A folytonosságában megszakított tárgyalásokra nézve az eljárási törvények rendelkezéseket tartalmaznak annak érdekében, hogy az időben elhúzódó tárgyalásokon a bizonyítékok erejének, a bírák közvetlen benyomásainak csökkenése következtében az ügyek tárgyalási elbírálásának alapossága ne vallja kárát. Ugyanakkor az is fontos, hogy a tárgyalások többletmunkát okozó ismétlésére viszonylag ritkán kerüljön sor.

Az érdekek ilyen ütközésében a jogalkotás olykor a *közvetlenség* elvének *sérelmével* járó szabályozásra is kényszerülhet. Az eljárások gyorsítására irányuló gyakorlati igények méltánylásában – a "korszerűsített" hatályos jogban [Be. 197. § (1)–(2) bek.] és e

⁶ Ezekre rámutatott Auer – Mendelényi i.m. 63. p.

⁷ L.: Jászai Dezső (szerk.): A büntető eljárás kommentárja I. Budapest, 1967. 889., 902. p.

⁸ László Jenő (szerk.): A büntető eljárás magyarázata II. Budapest, 1982. 584. p.

kérdésben azzal lényegében egyezően az új törvényben is [286. § (3)–(4) bek.] - már-már a végső határt érték el a processzuális "könnyítések". A régebbi szabályozásokban előírt egy, két vagy három hónap helyett⁹ ma már hat hónap az az idő, amelyen belül az elnapolt tárgyalást ismétlés nélkül folytathatja a változatlan összetételű bírósági tanács. Továbbá: a tárgyalás hat hónapon belül a korábbi tárgyalás anyagának ismertetésével is megismételhető, ha a tanács hivatásos bíró tagjának a személye nem változott. Ez az utóbbi szabályozás nincs összhangban a bírósági tanács tagjainak egyenrangúságát kimondó törvényi rendelkezéssel [Be. 21. § (4) bek., új törvény 14. § (6) bek.]. Az is vitatható, hogy a korábbi tárgyalás anyagának ismertetése, illetőleg a korábbi tárgyalás tényleges megismétlése azonos fogalmak lennének.

A szóbeliség és a közvetlenség elvét hátrányosan érintő ezek a megoldások egyben a tárgyalási rendszer eklektikus jellegéhez is közelítenek.

VI.

A vád előterjesztése; a vádlott kihallgatása (nyilatkozata)

1. A tárgyalás megkezdése után az első érdemleges eljárási cselekmény a vád ismeretése. Ez a tárgyalás rendszerében a kontradiktórius elv érvényesülésének logikai következménye. Ez régebbi kódexeink szerint abból állt, hogy a *tanács elnöke* felolvasta vagy felolvastatta a vádiratot, vagy annak meghatározott részét. Hatályos jogunk (Be. 198. §) a vád előterjesztését már az *ügyészre* bizza, mert ezt a vádképviselő részének tekinti. Az ügyész a vádiratnak a *leglényegesebb részeit* [Be. 146. § (2) bek. b), c), f) pont] ismerteti: a tényállást, megjelölve a bizonyítékokat, a minősítést stb. Nem így volt a régi Bp. szerint, amely a vád ismertetését még elvi kérdésként kezelte és a vádiratból csak a vádlott *nevét* és a "*bűncselekmény* tüzetes megjelölését" [Bp. 255. § 1) és 2) pont, 304. § (1) bek.] engedte felolvasni. A törvény előírta: "Az elnök köteles ellenőrizni, hogy ennél többet.... a vádiratból fel ne olvassanak.". A korabeli szakirodalom szerint ezáltal lehet megakadályozni, hogy a tárgyaláson a bizonyítási eljárást már eleve a vád álláspontja befolyásolja.¹⁰

Ilyen megfontolás és tilalom a későbbi kódexeinkben már nem található, így az új törvényben sem, amely a *teljes vádirat* ügyészi ismertetéséről rendelkezik [284. § (2) bek., a. pont]. Pedig az ügyféli eljárásban a tárgyaláson a vád és a védelem egyensúlyának fenntartása még perotechnikainak látszó eljárási cselekményeknél is kívánatos; ezért is követi a vád előterjesztését nyomban a vádlott nyilatkozata (285. §).

2. A vád előterjesztése után a szó a másik felé, a védelemé, éspedig *személyesen a vádlotté* a modern vegyes rendszerű eljárásban a tárgyaláson. Abban a kérdésben azonban már részben eltérő a kódexek szabályozása, hogy a vádlott első tárgyalási megnyilatkozása vajon melyik eljárási pozíciójából következik: *ügyféli* minőségéből-e vagy abból, hogy vallomása a *bizonyítás* egyik *eszköze*, avagy mindkettőből? Korábbi kódexeinkhez hasonlóan a hatályos jog sem biztosít a vádlott részére az előterjesztett vádra önálló nyilatkozattételi lehetőséget, hanem a vádlott csak a kihallgatása során tehet a bizonyítás eszközei közé – első helyre – sorolt vallomást. A *régi Bp.* (304–305. §) is

⁹ Ez az idő a régi Bp. [335. § (3) bek.] szerint, de pl. a jelenlegi 1975. évi osztrák Strafprozessordnung szerint (278/a §) is: egy hónap.

¹⁰ Ezt hangsúlyozták egyöntetűen: *Finkey Ferenc*: A magyar büntető perjog. tankönyve. Budapest, 1916. 426. p., *Vámbery Ruzssem*: A bűnvádi perrendtartás tankönyve. Budapest, 1916. 245. p.; egyúttal megállapították, hogy az említett eljárási szabály megsértése semmisségi ok bejelentésének alapja lehet.

csak a vádlott *kihallgatásáról* rendelkezett, bár ezt a bizonyítási eljárástól elválasztva, a tárgyalás első érdemleges eljárási cselekményeként szabályozta. Az új törvény elviszerkezeti megoldása az (előbb már id. 285. §), hogy a vádlott az előterjesztett vádra nyomban tehet (ügyféli) *nyilatkozatot*, amely elkülönül az ezt követő kihallgatásától, s amely már bizonyítási cselekménynek [288. § (4) bek.] számít.

A részben eltérő szabályozásokban lényeges és közös vonás, hogy a vádlottnak a tárgyalási kihallgatása során tett vallomása bizonyítási eszköz, s az ebből származó *bizonyítékot* a bíróság – a többi bizonyítékkal együtt – értékeli. De az új törvényben bevezetett vádlotti (ügyféli) nyilatkozat intézménye is tagadhatatlanul *sok hasonlóságot* mutat a vádlottnak a tárgyalási kihallgatása során tett vallomásával, mint bizonyítási eszközzel. A nyilatkozat előtt megkérdezik tőle, hogy megértette a vádat, majd nyilatkozhat arról, hogy a büntetőjogi felelősségét elismeri-e. Ezek "hagyományos" kihallgatási kérdések, jóllehet a "megengedett nyilatkozattétel" formájába vannak öltöztetve. Annál is inkább, mert – továbbmenően – a vádlott a vád megalapozottságáról is nyilatkozhat (mellesleg eljárási akadályokról is).

Kétségtelenül lehet bizonyos lélektani ("processzuál-pszichológiai") jelentősége (hatása) a vádlott önálló, a tárgyalást mintegy "bevezető" nyilatkozatának, mint első reagálásának a vádra. Viszont az is lehetséges, hogy e nyilatkozat nem könnyíti, hanem nehezíti a vádlott egész magatartásának megítélését a bíróság részéről. Így pl. akkor, ha a vádlott "bevezető" nyilatkozatában esetleg elhangzanak releváns tényközlések (beismerés stb.)? Mert ilyenek előfordulhatnak, nem tilthatók meg (sőt pl. "a vád megalapozottsága" kérdéskör egyenesen sugallhatja ezeket), még ha értékelésük problematikus is lehet amiatt, hogy a törvény a bizonyítási eszközök között [76. § (1) bek.] a vádlott nyilatkozatát nem, hanem csak vallomását sorolja fel, s e nyilatkozatot nem is előzi meg a vallomással kapcsolatban kötelezően előírt hatósági figyelmeztetés [117. § (2) bek, 289. § (4) bek.].

VII.

Bizonyításfelvétel a tárgyaláson

A büntető eljárásban a tárgyalás, a tárgyaláson pedig a bizonyításfelvétel foglalja el a központi helyet. Ebből következően a tárgyalás egész rendszerére a bizonyításfelvétel, annak módja, alapvető és részletes szabályozása a leginkább meghatározó. Ezúttal azonban az új törvénynek és korábbi kódexeinknek a bizonyítással, az egyes bizonyítási eszközökkel kapcsolatos részletszabályai vizsgálatát mellőzve, csakis a tárgyalási rendszert közvetlenül jellemző fő kérdéseit érintjük a tárgyaláson folyó bizonyításfelvételnél (bizonyítási eljárásnak). Ennek témakörei: a vádlott kihallgatása (az előző VI. 2. pontban foglaltak kiegészítése); a tanúk kihallgatása (a szakértők meghallgatása); az okirati bizonyítás.

1. A hazai és a kontinentális eljárási kódexeknek hagyományosan azonos szabályozása az, hogy a tárgyaláson a bizonyításfelvétel – a többé-kevésbé egymástól eltérő tárgyalási rendszerekben is – kötelezően a *vádott(ak) kihallgatásával* kezdődik; ezt írja elő az új törvény is [288. § (1) bek.]. Ennek az általánosan elterjedt szabályozásnak a helyességét a miniszteri indokolás megmagyarázza, de azt, hogy az új törvény szerint [290. § (1) bek.] – eljárási jogtörténetünkben eddig ismeretlen szabályként – "a vádlottat először kérdések feltevésével az *ügyész* hallgatja ki", egyetlen szóval sem indokolja. De nem is hozhatók fel meggyőző érvek erre a rendszeri változtatásra, arra, hogy miért

célszerűbb, ésszerűbb az eddig klasszikusnak mondható tanácselnöki feladatnak, a vádlott kihallgatásának átruházása a vád képviselőjére a tárgyaláson. Nem lehet ezt a megoldást semmiféle összefüggésbe hozni az új törvényben megvalósított, a tanúkra és a szakértőkre vonatkozó keresztkérdés intézményével. A vádlott nem az "ügyész vádlottja", nem is az "ő tanúja", hanem, miként az ügyész, a vádlott is ügyfél. (A miniszteri indokolásban is hangsúlyozott ügyfélegyenlőség elve.)

Vannak ugyan az új törvényben a vádlott ügyészi kihallgatásának bizonyos korrektívumai is: az ügyész után a védő is tehet fel kérdéseket a vádlotthoz, majd "a kérdés befejeztével" a tanács elnöke és tagjai is, továbbá: kivételes esetben a tanács elnöke a kérdezőtől a vádlott kihallgatását átveheti [290. § (2) és (4) bek.]. De így is, e kisegítő jellegű rendelkezések ellenére a tanács elnökének a jogköre jóval alatta marad a kontinentális átlagnak. Hátha még emlékeztetünk arra, hogy a régi Bp (304. § ut.bek.) szerint "A vádlotthoz az elnökön kívül sem közvetlenül, sem az elnök közvetítésével, senki sem intézhet kérdést." Lehetséges, hogy ebben a témakörben az utóbbi szabályozás az egyik végtel, de az új törvény ismertetett megoldása valószínűleg a másik.

2. A tárgyaláson a bizonyításfelvételnél, különösen a tanúk kihallgatásának, a szakértők meghallgatásának a módja (és, mint láttuk, a vádlott kihallgatásának is) közvetlenül érinti, sőt meghatározza a tárgyalási rendszert. Hazánkban és a kontinens legtöbb országában régóta – az elmélet és a gyakorlat által is helyeselt – az a szabályozás honosodott meg, hogy a tárgyalás vezetésében egyébként is *aktív tanácselnök* végzi a bizonyítási cselekményeket, így a kihallgatásokat is. Mindez kiegészül a tanács tagjainak, a feleknek és képviselőjüknek a bizonyításban (a kihallgatásokban) való közreműködésével (kérdésfeltevések, indítványok, észrevételek).

A túlnyomórészt a nyomozóelven felépülő ez a francia tárgyalási modell egyes országokban *módosult* a vádelvű angolszász eljárási rendszer egyes sajátosságaival, így különösen a tárgyaláson a felek általi – kölcsönös – kihallgatással (*keresztkérdés*). Ezt a kissé vegyes, de alapjai miatt még mindig kontinentálisnak tekintett kihallgatási rendszert fakultatív (a felek megegyezésétől függő) formájában ismerte a régi Bp. is (308. §). A *keresztkérdést* azonban, még fakultatív változatában sem fogadta megértéssel sem a joggyakorlat sem az elmélet,¹¹ s a tárgyaláson a felek nem is igen vették igénybe.¹² A kontinens országaiban jórészt hasonló volt a helyzet; sőt legújabb irodalmi megnyilatkozás szerint Németországban¹³ a – tételes jogban ugyan szabályozott – keresztkérdést a gyakorlatban nem alkalmazzák. Általánosságban megállapítható, hogy az európai kontinens országainak többségében ez az angolszász eredetű intézmény nem honosodott meg.¹⁴

¹¹ Néhány mondat egy átfogó jellegű szakirodalmi bírálatból: "Azok a reménységek, amelyeket ennek az intézménynek meghonosításakor tápláltak..., egyáltalán nem váltak valóra. Bizonyítják ezt azok a sikertelen kísérletek is, amelyekkel ennek az intézménynek a közép-európai jogrendszerbe való beilleszkedését igazolni kívánnák... A keresztkérdés az angol per szellemével telített intézmény. A peres eljárás a nemzet kultúrájának egyik szerves része. Mint az angol társadalomban, úgy a peres eljárásban is elv, hogy az erők szabad érvényesülésének nem lehet korlátot szabni. Nincs okunk azonban meggyőződve lenni arról, hogy az erők szabad érvényesülése a legszerencsésebb eszköze a pernek az igazság felkutatásában..." A felek által való kihallgatás... idegenből átültetett, gyökeret verni nem tudó intézménye lesz peres eljárásunknak". Az idézeteket l.: *Auer-Mendelényi* i.m. 79. p.

¹² Vámbéry szerint (i.m. 249. p.) ennek oka "az ügyészi kar vonakodása" volt.

¹³ L.: Werner *Beulke*: *Strafprozessrecht*, Heidelberg, 1994. 167. p.

¹⁴ L.: erre áttekintést újabban: Jean *Pradel*: *Procédure Pénale comparée dans les systèmes modernes*. Toulouse, 1998. 103-104.- p. Az 1988. évi olasz Codice di Procedura Penale ismeri a keresztkérdést (498. cikk).

Ilyen helyzetben és előzmények után alighanem váratlanul érte a hazai szakmai közvéleményt és a jogalkalmazókat is, hogy az új törvény bevezette nálunk a tárgyaláson a keresztkérdezést, méghozzá kötelező jelleggel. (Feltétel: védő részvétele a tárgyaláson.) E szerint (294–295. §) a tárgyaláson a tanúk kihallgatása és a szakértők meghallgatása *kérdések feltevéséből* áll, amelyeket az ügyész intéz, illetőleg a védő intézhet azokhoz a tanúkhöz, szakértőkhöz, akiknek ki(meg)hallgatását ő indítványozta. De módja van a feleknek (a vádlottnak is) az ellenféli tanúhoz, szakértőhöz kérdést feltenni, ismételten is, majd "a kérdések befejeztével" a tanács elnöke és tagjai is kérdezhetnek.

Az új törvény általános indoklása szerint "a felek általi kihallgatás az angolszász keresztkérdezésnek a kontinentális rendszerhez igazított szelídített változata". Ez kétségtelenül így van, mert a tanács elnökének és tagjainak megmaradt a kérdezési joga (bár ez a miniszteri indoklás szerint "nem jelenti a kérdezés átvételét"), továbbá mert a bíróság dönt a felek bizonyítási indítványairól (287. §) és hivatalból is elrendelhet bizonyítást (305. §).

Mindezek, vagyis a keresztkérdezéses tárgyalás részleteinek körültekintő rendezése ellenére is,¹⁵ aggályokkal lehet fogadni a *hazai büntető tárgyalási rendszer lényeges megváltoztatását*.¹⁶ És e tekintetben természetesen nem az elméleti megítélés esetleges fenntartásai a legfontosabbak s nem is a jogalkalmazók netáni – de érthető – szakmai idegenkedése az angolszász talajból kontinentális processzuális viszonyok közé átültetett rendszerrel szemben, hanem sokkal inkább az a veszély, hogy a konkrét ügyekben a *tárgyalások elhúzódnak* a felek általi kihallgatások várhatóan lassúbb üteme miatt.

De új helyzetnek néznek elébe a *bíróságok* is, amelyeknek – hivatalból gyakorolható bizonyos jogosítványaik mellett – csak kiegészítő szerep jut a kihallgatásoknál, annál a fontos bizonyítási tevékenységnél, amelynek végső eredményét, felelősséggel, változatlanul nekik kell megállapítaniuk. Vajon az angol bírának is vannak-e ilyen gondjaik vagy nincsenek? Összehasonlításul és tájékoztatásul szolgálhat *Finkey Ferencnek* – történetesen az angol jogorvoslati rendszerről alkotott, de talán némi általánosítást is megengedő – hajdani véleménye: Az 1907. évi Criminal Appeal Act, azaz "az angol felelősségi törvény is élénk bizonyossága annak, mely kevés érzékük van az angoloknak a jogászai szabatosság iránt."¹⁷

Az új törvény általános és részletes indoklása a keresztkérdezéssel kapcsolatban sokmindennel foglalkozik, így annak angolszász rendszeri gyökereivel, a régi Bp. idevágó szabályozásával, a mostani szabályozás részleteinek megvilágításával stb. Sajnálatos azonban, hogy az indoklás éppen arra az alapvető, a szakmai közvéleményt elsősorban érdeklő kérdésre nem válaszol, hogy tudniillik milyen *kényszerítő szükség* idézte elő, és éppen most, a keresztkérdezéses tárgyalási rendszernek, ennek a tipikusan angolszász karakterű intézménynek kötelező formában való bevezetését eljárásjogunkba, amely történeti fejlődésének változataiban mindig a kontinentális rendszer elvi alapjain nyugodott. Alig hihető, hogy időszerű feladatainknak, az aggasztó arányú bűnözés elleni küzdelemnek, a közbiztonság megerősítésének vagy a jogharmonizáció követelményei tel-

¹⁵ Igaz, minden körültekintés mellett is kimaradt a törvényből a több védő, illetőleg a több tanú (szakértő) esete a keresztkérdezésnél, továbbá annak szabályozása, hogy mi az eljárás akkor, ha nem a felek által indítványozott, hanem a bíróság által hivatalból elrendelt bizonyítás kiegészítés során idézett tanú kihallgatása (szakértő meghallgatása) szükséges. Erre nézve ma is figyelemreméltó egy régi szakirodalmi álláspont: "Nem kívánhatják a felek, hogy maguk hallgassák ki azokat a tanukat vagy szakértőket, akiket az elnök vagy a bíróság hivatalból idézett". L.: Auer-Mendelényi i.m. 80. p.

¹⁶ Az új törvényben szabályozott külön eljárások többségében azonban megmaradt a tanácselnök (egyesbíró) általi kihallgatás rendszere.

¹⁷ *Finkey*: i.m. 537. p.

jesítésének éppen a keresztkérdezéses tárgyalási rendszer megvalósítása volna a *conditio sine qua non*-ja..

3. A tárgyalási rendszert, s benne a közvetlenég elvének érvényesülését érinti az a kérdés, hogy az eljárási törvény milyen körben teszi lehetővé a tárgyaláson a *közvetett (okirati) bizonyítást* a közvetlen jellegű bizonyítási eszközök igénybevétele (vádlott, tanú kihallgatása) mellett vagy helyett. A közvetlenség elvének sérelmét jelenti, ha a törvény – a kivételes eseteken túlmenően – széles körben engedi meg a korábbi közvetlen bizonyítás eredményének (vallomásnak) a tárgyaláson olyan "átváltását", hogy a tárgyaláson a korábbi vallomásról készült okirat (jegyzőkönyv) felolvasásával történik a – már csak közvetett jellegű – bizonyítás.

Az új törvény szerint a tanács elnöke, indítványra vagy hivatalból, felolvassa vagy felolvastatja (ez tehát nem diszpozitív, hanem kógens rendelkezés) a nyomozás során tett vallomását annak a *vádlottnak*, aki a tárgyaláson a vallomástételt megtagadta [290. § (1) bek.]. Ezáltal a felolvasott nyomozati (okiratba foglalt, közvetett) vádlotti vallomás olyan bizonyító erővel van felruházva, mintha az a tárgyaláson mint szóbeli vallomás (azaz mint közvetlen bizonyítási eszköz) jelent volna meg. Ez a szabályozás ezért sérti a közvetlenség és a szóbeliség elvét (amelyeket ugyan az új törvény alapelvekként nem is fogalmaz meg), de a védelem elvét is. Tárgyalanná teszi ugyanis a vádlottnak az új törvényben [117. § (2) bek., 289. § (4) bek.] is biztosított azt az alapvető eljárási jogosítványát, hogy a vallomástételt a kihallgatás során bármikor megtagadhatja.

A hatályos jog már módosítva (1994. évi XCII. tv. 5. §) az előbbiekhöz hasonlóan rendelkezik. A Be. eredeti szövege szerint [1973. évi I. tv. 83. § (3) bek., 203. § (1) bek.] még nem volt lehetőség – szoros kivételtől eltekintve – vallomást tartalmazó okirat felolvasására a tárgyaláson.

A régi Bp. [305. § (1) bek.] viszont megengedte (nem tette kötelezővé) a tárgyaláson vallomást tenni nem kívánó vádlott nyomozati vallomásának felolvasását, de ezt a szakirodalom élesen bírálta.¹⁸

A tárgyaláson a mentességi jogával élő *tanú* korábban tett vallomásának felolvasását az új törvény (némi törvény-előkészítési, szerkesztési bizonytalanság után, ami az általános indokolás VI. pont 16. bekezdéséből és a 293–297. §-hoz fűzött részletes indokolás nyomdahibás 3. és 4. pontjából is kitűnik) – elvileg is helyesen – nem engedi meg [296. § (3) bek.]. De az ez alóli egyetlen törvényi kivétel sem meggyőző. (Tudniillik nincs felolvasási tilalom, "ha a védő a nyomozás során tett vallomásnál jelen volt".)

VIII.

A vád módosítása és elejtése

1. A *vádmódosítás* a tárgyaláson rendszerint a *bizonyításfelvétel alakulása* folytán válik szükségessé az eredetileg emelt vádhoz képest. A vád módosítása azonban lehetséges akkor is, ha a tényállás a tárgyaláson ugyan változatlan, de az ügyész úgy látja, hogy *más (jogi minősítésű)* bűncselekménnyről van szó, mint ahogyan azt a vádemeléskor megítélte. Az ügyésznek mindkét esetben – feladatköréből és a tételes jog rendelkezéséből is következő – kötelessége a vád megfelelő módosítása azért, hogy végül is a bíróság

¹⁸ "A vallomást a főtárgyalás befejezéséig megtagadó vádlott korábbi vallomásával a bíróságnak foglalkoznia szabad nem volna. ... Következetten tehát a törvény, midőn megengedi, hogy ... az előbbi vallomásáról felvett jegyzőkönyv felolvastassék." L.: *Auer–Mendelényi*: i.m. 65. p.

elé ténybelileg és jogilag pontos, törvényes vádat terjeszthessen. A vád módosításának mindkét említett esete: *vádváltoztatás*, amelynek addig van helye, amíg a bíróság az érdemi határozatát ki nem hirdette. De a *bíróságnak* is feladata a bizonyítás-felvétel fejleményeinek következményeit levonni, ezért – megfelelő esetben, ügyészi vádváltoztatás hiányában, – a bűncselekmény súlyosabb minősítésének a lehetőségét a tárgyaláson megállapítja.

A vádváltoztatásnak, illetőleg a bíróság hivatalból tett, említett megállapításának azonban kihatása lehet a vádlottra a védekezésre való felkészülését illetően; ilyenkor a tárgyalás elnapolása is indokolt lehet. Ebben a kérdésben a hatályos jog szabályozása [Be. 209. § (3) bek.] egy árnyalattal jobb az új törvény szabályozásánál [310. § (2) bek.]. Az utóbbi szerint ugyanis a bíróság csak a felek erre irányuló indítványára napolhatja el a tárgyalást, míg a hatályos jog szerint – a felek meghallgatása után – hivatalból is elnapolhatja.

A vádelv, közelebbről a váddal való rendelkezési jog szembeötlően nyilvánul meg a vádmódosítás másik változatában, a *vádkiterjesztésben*. E szerint ha az ügyész – a tárgyalási bizonyításfelvétel eredménye alapján – az eredetileg vádba tett bűncselekményen kívül más (további) bűncselekményben is bűnösnek tartja a vádlottat, a vádat az újabb bűncselekményre kiterjeszti.

A – bírósági megállapítással már nem pótolható – vádkiterjesztés meg-, vagy meg nem történte meghatározza a hozandó bírósági érdemi határozat *kereteit*; az utóbbi tárgya csak olyan további bűncselekmény lehet, amelyet a kiterjesztett vád tartalmaz. A többlet-bűncselekmény folytán új helyzetbe került védelem alanyai részére az eljárási törvények általában a vádváltoztatás eseteire előírtaknál hatékonyabb eszközöket biztosítanak. Megállapítható, hogy e tekintetben – a hatályos jogi szabályozással szemben [Be. 209. § (3) bek.] – az új törvény megoldása [310. § (3) bek.] a *helyes*; így rendelkezett egyébként a régi Bp. is [318. § (2) bek.]. Az új törvény ugyanis vádkiterjesztés esetén a vádlott és a védő együttes indítványára (a régi Bp. már a vádlott indítványára is) a tárgyalás elnapolására vagy az ügy elkülönítésére kötelezi a bíróságot; a hatályos jog ilyenkor is csak lehetőséget ad az elnapolásra. A szigorúbb szabályozás felel meg a vádelvvel itt kölcsönhatásban lévő védelem elve fokozottabb érvényesülésének a jogállam tárgyalási rendszerében.

2. A *vádelejtés* az az eljárási cselekmény, amikor a közvádoló ügyész a tárgyaláson a bírósághoz intézett egyoldalú szóbeli nyilatkozatában levonja a következményét a tárgyalási bizonyítás *negatív* eredményének, avagy visszamenőleg annak, hogy már a vádemelés kellő ténybeli és/vagy jogi alap nélkül történt. A vádelejtés a megfelelő esetekben gyakorolható jog és egyben kötelesség is, akárcsak a vádmódosítás, s mint általában az ügyész legtöbb eljárási cselekménye. A vádelvű bírósági eljárásban és tárgyaláson a vádelejtésnek éppúgy meg van a rendeltetése, mint *pozitív* ellenpárjának, a vádemelésnek és a vádképviseletnek. Ennek folytán nincs nagy jelentősége annak, hogy a kódexek a vádelejtés feltételeit általában nem határozzák meg, s hogy a vádelejtést csak mint az ügyész eljárási jogosítványát szabályozzák [L.: új törvény 311. § (1) bek.]

A konkrét ügyekben ugyanis a vád emelésének és fenntartásának csak *akkor és addig* van értelme, amikor és amíg a vád alapján bűnösséget megállapító ítélet (azzal egyenértékű ügydöntő végzés) hozatalának nagyfokú valószínűsége fennáll; ellenkező esetben a vádat el kell ejteni. Erre figyelemmel a vádelejtési gyakorlatnak ki is alakultak következetes (logikai) elvi alapjai: akkor indokolt a vádelejtés, ha a tárgyalási bizonyítás eredménye alapján – az ügyész szuverén megítélése szerint – a bíróság felmentő ítélete vagy az eljárást megszüntető végzése várható. De hazai jogunkban volt már példa arra, hogy

a törvény szabályozta egyértelműen a vádelejtés "esetét" (indokoltságát és szükségességét). A régi Bp. 315. §-ának (2) bekezdése szerint: "Ha a vádló a vádlottat elítélhetőnek nem tartja, a vádat elejti." (A kijelentő mód: a "vádat elejti" itt is, mint az eljárási normák törvényi megszövegezésénél mindig a felszólító – parancsoló – módot jelenti. De azért az ügyész mérlegelési joga is megvan, éspedig a vádelejtés feltételének megítélésében („ha a vádló a vádlottat elítélhetőnek nem tartja”).

A vádelejtés újabban felmerült törvényi alternatívájával, "a felmentésre irányuló ügyészi indítvánnyal" [új törvény 315. § (3) bek.] a perbeszédnek kapcsán (alább IX. 2. pont) foglalkozunk.

IX.

A perbeszéd

A tárgyaláson elhangzó perbeszédeknek minden tárgyalási rendszerben nagy jelentőséget tulajdonítanak. A perbeszéd ugyanis az *egyetlen lehetőség* az egész büntető eljárásban arra, hogy a felek és képviselőjük az ügyben elfoglalt ténybeli és jogi álláspontjukat *összefoglalóan, előszóval* kifejezhessék. A perbeszéd célja pedig az, hogy a felek a bíróságot indokolt állásfoglalásuknak megfelelő érdemi határozat hozatalára indítsák. A perbeszéd (vádbeszéd, védőbeszéd) tartalmi, formai (retorikai) részletkérdéseit a gyakorlat dolgozza ki; a tárgyalási rendszerrel kapcsolatban a perbeszédnek csak néhány, problematikus alapkérdésére van mód ezúttal kitérni. Egyebek között ilyen: a perbeszéd tartására jogosultak köre; indítvány az ügyészi perbeszédben a vádlott felmentésére; a perbeszéd és a tárgyalásvezetés viszonya. E témakörök szabályozása az eljárási törvényekben nem mindig egyértelmű, s így a *gyakorlatban* alakulnak ki többnyire ugyancsak vitatható megoldások. Pedig ezek az elméleti megközelítés szempontjából is fontos kérdések, mert kifejezhetik – különösen az ügyféli perben – a feleknek az érdemi bírósági döntés "előmozdításában" való nagyobb vagy kisebb közreműködését.

1. A hatályos jog (Be. 212. §) az első fokú tárgyaláson perbeszédre jogosultak között nem nevezi meg a *vádlottat*. A jogalkalmazási gyakorlatban elterjedt felfogás szerint a védőbeszédet csak a védő tart, a vádlottat az utolsó szó joga illeti meg. Sajnálatos lenne azonban, ha bármilyen jogértelmezés oda vezethetne, hogy a vádlottnak nincs joga védőbeszéd tartására. A hatályos tételes jognak kétségtelenül hiányos szabályozását ugyanis összefüggésben kell értelmezni a törvény közvetve ide is kapcsolódó más rendelkezéseivel. E szerint [Be. 256. § (3) bek.]: a másodfokú tárgyaláson perbeszédet először a fellebbező tart. Miután fellebbező lehet a vádlott is (Be. 242. § 1. a, pont), ebből következik, hogy ilyenkor ő (is) jogosult perbeszédet tartani. Olyan jogmagyarázat pedig aligha állná meg a helyét, hogy a törvény csak a másodfokú tárgyaláson biztosítja a vádlott perbeszéd tartási jogát, az első fokú tárgyaláson azonban nem. Nem is volna elképzelhető, hogy olyan fontos eljárási jogosítvány tekintetében, mint a perbeszéd, a vádlott korlátozottabb helyzetben lenne a védőjénél, de az sem, hogy a tárgyaláson, védői részvétel hiányában, egyáltalán nem hangzik el védőbeszéd, hanem csak az utolsó szó a vádlott részéről.

Az új törvény [314. § (1) bek.] javít a hatályos jog hiányos rendelkezésein, de csak részben. Kimondja, hogy a vádlott az ügyész vádbeszédét és a védő védőbeszédét követően – az utolsó szó jogán kívül is – a tárgyaláson felszólalhat. Indokolt lett volna a vádlottnak jogot adni "perbeszéd" tartására s nem csupán "felszólalásra" (egy sorban a közvadas ügyben ügyfélnek nem is számító sértettel, egyéb érdekelttel). Az új törvény

szerint [342. § (5) bek.] a vádlott csak akkor tarthat védőbeszédet, ha védő nincs jelen a tárgyaláson. Ez kétségtelenül egy – ha nem is elegendő – lépés a hatályos jog korrekciója irányában.

Egyértelmű volt a régi Bp. [314. § (2) bek.] rendelkezése: "... az elnök ... felhívja a vádlót vádbeszédének, utána a vádlottat és a védőt a védelemnek szóbeli előterjesztésére." Teljesen rendjén való volna ma is, ha bizonyos esetekben két védőbeszéd hangzik el a tárgyaláson, minthogy a védelemnek két önálló alanya van: a vádlott és a védő; az előbbit még az utolsó szó joga is megilleti.

2. A hazai eljárási jogtörténetben eddig ismeretlen szabályozással bővülnek az új törvénynek az ügyészi vádbeszéddel kapcsolatos rendelkezései: "Ha az ügyész a vádlott bűnösségét nem tartja megállapíthatónak, a perbeszédében ... indokolt *indítványt tesz a vádlott felmentésére*" [315. § (3) bek.].¹⁹ A szóhasználatban kifejeződik, hogy itt nem *vád*-, hanem csak *perbeszéd*ről van szó; ámde az ügyész perbeszéde fogalmilag is kizárólag vádbeszéd lehet, amely a vádlott bűnösségének megállapítására és megbüntetésére irányul.

A vádelejtésről szóló 311. §-hoz fűzött miniszteri indokolás mintegy a *vádelejtés alternatíváját* rögzíti: "A javaslat rendelkezései nem zárják ki azt a lehetőséget sem, hogy ha az ügyész a bizonyítás eredményéhez képest úgy látja, hogy a vád nem tartható fenn, a vádlott felmentését indítványozza." Pedig a logikus az lenne, hogy ha "a vád nem tartható fenn", akkor a vádat elejtik. A miniszteri indokolás mégis a felmentés indítványozásának lehetőségéről, mint az ügyész választási jogosultságáról szól, tudniillik a vádelejtés helyett. De az új törvény 315. § (3) bekezdésének szövege még csak nem is lehetőségként, hanem kategorikus imperatívuszban írja elő a felmentés indítványozását a vád reménytelenségének esetében ("indítványt tesz").

Nyilvánvaló *vádelejtési helyzetben* felmentő ítélet hozatalának indítványozása: ellenkezik a vádelv értelmével; megszünteti a tárgyalás kontradiktórius jellegét; a bűnügy tárgyat, a jogvitát felszámolja; megkettőzi a védelem funkcióját; a bíróságot – amelyet a felmentési indítvány nem is köti, mégis – üresjáratban foglalkoztatja a "vád alaposságának" vizsgálatával. Száz év távlatából sem lehet vitatni a régi Bp. [az új törvény 315. § (3) bekezdésénél időtállóbb 315. § (2) bekezdésének] világos, az elmélet és a gyakorlat színe előtt is tiszta, logikus rendelkezését: "Ha a vádló a vádlottat elítélhetőnek nem tartja, a vádat elejti." A felmentő ítélet, illetőleg a vádelejtés folytán hozott eljárást megszüntető végzés ugyanis, ha eljárásjog-dogmatikailag nem is, de az egyetlen döntő mérce, az *ártatlanság vélelmének* hatályosulása szempontjából: azonos.²⁰

3. A törvény által a tanács elnöke (illetőleg részben a tanács) jogkörébe utalt tárgyalásvezetési, rendfenntartási teendők, mint láttuk (fentebb III. pont) szoros összefüggésben vannak a tárgyalási rendszerrel. Így a tanácselnök nagyobb aktivitása a kontinentális, kisebb aktivitása az angolszász rendszerre jellemző. Kérdés, hogy a tárgyalásvezetési jogkörben gyakorolható-e "*felügyelet*" a *perbeszéd*ek fölött is? Igényel-e ez tételes jogi szabályozást vagy sem?

Perbeszéd tartása, akárcsak a bizonyítás-felvételben való közreműködés, az ügyfél alapvető eljárási jogosítványa s ezért jelentősége van annak a kérdésnek, hogy azzal

¹⁹ Csak a gyakorlatban fordult elő néha ilyen ügyészi megnyilatkozás, igaz éppen a legújabb ügyészi gyakorlatban is.

²⁰ A törvényben szabályozott *kivételes* esetben [Be. 210. §, 214. § (3) bek. c, pont és (4) bek.] természetesen sor kerülhet felmentés és a kényszergyógykezelés elrendelésének ügyészi indítványozására.

milyen processzuális keretek között élhet. A hatályos jog idevágóan semmiféle rendelkezést nem tartalmaz a tanácselnök (külön) feladatáról.

Az uralkodó jogértelmezés szerint, minthogy a perbeszéd a tárgyalás részei, ezért velük kapcsolatban is érvényesül a tanácselnök tárgyalásvezetési jogköre, ideértve a rendfenntartási jogot, a kihallgatásoknál a felek kérdésfeltevései fölötti felügyeletet stb. Ezekből lehet választ kapni arra is, hogy pl. a perbeszéd mikor *szakíthatók félbe*.

E témakörnek az utóbbi, alighanem legfontosabb kérdésében a régi Bp. 319. §-a ki-merítő szabályozást adott. "A perbeszéd félbe nem szakíthatók, kivéve ha tartalmuk a közrendet vagy az erkölcsiséget sérti, ha bűncselekményt vagy másnak becsületét szükség nélkül érintő kifejezéseket foglalnak magukban, vagy oly körülményt hoznak fel, melynek bizonyítását a törvény kizárja." A gyakorlat ezeket kiegészítette: az általános tárgyalásvezetési eszközökkel szankcionált rendzavarásnak [Bp. 296. § (2) bek.], számított és ezért félbeszakítható volt a perbeszéd, ha a per tárgytól elkalandozó és a tárgyalás menetét is késleltető fejtegetéseket tartalmazott.²¹

Az új törvény [314. § (4) bek.] a perbeszéd félbeszakítására okot adó körülményeket ugyancsak konkrétan megjelöli; ezek: bűncselekményt vagy rendzavarást megvalósító, avagy az eljárás elhúzására alkalmas megnyilvánulások. [Ugyanakkor – igen helyesen – azt is kimondja "Perbeszéd közben a szót nem lehet megvonni"; u. ott (3) bek.]

Az eljárás elhúzását előidéző oknak főleg a vád tárgyával *összefüggésben nem lévő körülmények* fejtegetését szokták tekinteni. Idevonatkozólag mindenesetre ma is meggyőzőnek látszik a régi hazai szakirodalmi figyelmeztetés: "Azt, hogy valamely részlet a perrel összefüggésben áll-e, gyakran csak a gondolat teljes kifejtése után lehet megállapítani, s így a beszéd korai félbeszakítása az ügyfél jogát sértene".²²

Amint helyénvaló, hogy a tárgyaláson a kihallgatások során feltett kérdések ügyre tartozásáról a tanácselnök dönt [új törvény 290. § (4) bek.] annyira indokolatlan volna az ügy érdemi elbírálásával összefoglaló jelleggel foglalkozó perbeszéd félbeszakítása azon a címen, hogy annak egyes részei nem tartoznak az ügyre. Lehetséges ugyanis, hogy a perbeszédet tartó álláspontja szerint éppen az eldöntendő jogvita tárgya a kérdéses körülmény ügyre tartozása. Énnél fogva tény- vagy jogkérdésen – a perbeszéd félbeszakításával – történő (előzetes) tanácselnöki állásfoglalás prejudikálást is jelenthet, ami pedig, mint tudjuk, minden tárgyaláson kerülendő, bármilyen is annak a rendszere.

X.

A határozathozatal

A tárgyaláson végzett eljárási, különösen a bizonyítási cselekmények sorának, a felek ezekben való közreműködésének és a perbeszéd előterjesztésének mintegy betetőzése a bíróság ügydöntő határozatának meghozatala és kihirdetése. A bírósági határozatok elméleti és gyakorlati kérdései, jelentőségük folytán, külön vizsgálódási területre tartoznak. Természetesen vannak a határozatnak a tárgyalási rendszerrel kimutatható – közelebbi és távolabbi – *összefüggései* is, de ezúttal ezeknek is csak érintésére van lehetőség.

Az eljárási kódexek részletesen szabályozzák a határozat meghozatalának feltételeit, pertechnikai kérdéseit, a határozatok fajtáit, szerkezeti felépítését stb. Ezeken felül a kódexek rendszerint tartalmazzák a *határozatok megalapozásánál jelentős elveket*,

²¹ Auer–Mendelényi: i.m. 102. p.

²² Auer–Mendelényi: i.m. u.o.

alapvető rendelkezéseket is, amelyek konkretizálódnak a tárgyalás szerves részét alkotó határozatokban. Ilyenek különösen: a vád és a ítélet viszonya; a tettazonosság; a tárgyaláson lefolyt bizonyítás anyagának felhasználási módja stb. E kérdésekkel kapcsolatos rendelkezések olykor az eljárási törvény különböző részeiben vannak elhelyezve, illetőleg egészben vagy részben hiányoznak is a törvényből.

Az újabb hazai eljárásjogi megoldásokra általánosságban jellemző az "elméletinek" tartott szabályozási modellek lehető kerülése a határozatokkal kapcsolatban. A régi Bp. még szabatosan fogalmazta meg, *kifejezetten a bírói határozatokkal szemben* (is) támasztott követelményekként a bizonyítékok szabad mérlegelésének elvét; a személyi és ténybeli vádhoz kötöttséget; a közvetlenség elvét; a bíróság tett-minősítési és büntetés kiszabási szabadságát.²³ Mindezekről, mint eljárási alapelvekről, a hatályos Be. is rendelkezik,²⁴ de azok közvetlen összefüggéseit a határozatokkal csak a legutóbb említett kérdésben konkretizálja.

Az új törvénynek is vannak hasonló – a határozatokra kifejezetten nem vonatkozta-tott – szabályai, de a bírósági határozatok "bizonyításelméleti" megalapozásaként még azt sem tartotta szükségesnek kimondani (ami mindeddig sarkalatos alapelv volt), hogy: "A bíróság ügydöntő határozatát a tárgyaláson közvetlenül megvizsgált bizonyítékokra alapítja" [Be. 10. § (2) bek.]. Igaz azonban, hogy a közvetlenség alapelvének a kinyilvánítása – a tárgyaláson a közvetett (okirati) bizonyítás lehetőségének jelentős törvényi kiterjesztése folytán – nem is lett volna indokolt.

Mégis, az új törvényi szabályozás "sajátosságai" mellett is, remélhető, hogy hazai bírósági gyakorlatunkban a jövőben is érvényesülnek azok az elvek és alapvető normák, amelyek megváltozott tárgyalási (ügyféli kihallgatási) rendszerünkben is alapjai maradnak az ügydöntő bírósági határozatnak.

ERVIN CSÉKA

SYSTEME DE L'AUDIENCE EN PROCEDURE PENALE

(Résumé)

L'auteur analyse le système de l'audience en procédure pénale, en comparaison avec le système étant en vigueur de la Hongrie et de nouveau Code établi en 1998. N° XIX, ainsi que celui des anglosaxons et du continent. Il prend en considération les réglementations concernant l'audience, caractéristiques au point de vue du système. Celles sont les suivantes: relation entre les principes fondamentaux et l'audience; direction de l'audience; comparution des parties, ouverture de l'audience; commencement et continuité de l'audience; présentation de l'accusation, audition (déclaration) de l'accusé; administration de la preuve; amendement et abandon de l'accusation; discussion par les parties; délibération (jugement).

²³ "A bíróság ítéletét csakis a fő tárgyaláson fennforgott bizonyítékokra alapíthatja. A bizonyítás eredménye felett a bíróság a bizonyítékoknak egyenként és összefüggésükben való gondos mérlegelésével határoz." [Bp. 324. § (1) és (3) bek.] A bíróság semmisség terhe alatt nem tehet ítélete tárgyává oly tettet, amely miatt a vádló vádat nem emelt. Sem a tett minősítése, sem a büntetés kiszabása tekintetében nincs a törvényszék a vád indítványához kötve." [Bp. 325. § (1)–(2) bek.]

²⁴ Be. 5. § (3) bek., 9. § (2) bek., 11. § (2) bek., 163. § (2) bek.

DOMÉ GYÖRGYNÉ

A szövetkezetek jogi szabályozásának múltja, jelene és jövője

1. A magyar szövetkezetek első jogi szabályozása

A szövetkezetek első jogi szabályozását — mint ismeretes — a kereskedelmi törvény (Kt. 1875. évi XXXVII. tc.) végezte el. Az azonban már kevésbé ismert, vagy az idők folyamán elhalványult, hogy a hivatkozott törvény tervezetében eredetileg nem szerepeltek a szövetkezetekre vonatkozó rendelkezések. Csak a tervezet bizottsági tárgyalása során merült fel a szövetkezetek jogi helyzete rendezésének gondolata és kerültek beépítésre a szövetkezetekre vonatkozó szabályok. Erre megítélésünk szerint azért volt szükség, mert a Rochdale-eket követő évben azaz 1845-ban nálunk is létrehozták az első szövetkezet, amelyet ettől kezdődően számtalan más, hitel-, takaré-, fogyasztási, önszegélyező stb. szövetkezet létrehozása is követett.¹

A beépítésre került szövetkezeti jogszabályok modellje egyébként az 1868. évi német szövetkezeti törvény volt. S ettől kezdve a más országokból történő szabályok átvétele szinte napjainkig végigkíséri nemcsak a szövetkezeti, hanem egyéb jogalkotásunkat is.

A hivatkozott törvény a szövetkezetet — teljesen érthetően — kereskedelmi társaságként szabályozta, egyrészt mert ebben az időben létező szövetkezetek általában ilyen jellegűek voltak, másrészt a törvénynek a társasági szabályozás volt a feladata. A gondot nem is ez adta, hanem az a tény, hogy a törvény a társasági formák között nem különböztetett a résztvevők köre, gazdasági, szociális stb. helyzete tekintetében; egyformán kezelte a tőkést a kisbirtokossal; az egzisztenciát a vagyoni hányadra eső profitál. Ez azért volt disszonáns, mert a szövetkezeti mozgalom addigi történelme egyértelműen igazolta, hogy a szövetkezet mindig a kis- és a középosztálybeliek társulásaként jött létre és mindig a megélhetés biztosítását szolgálta. A kereskedelmi törvény szövetkezeti szabályai tehát éppen e jelzett okoknál fogva elégtelennek bizonyultak a kisegzisztenciák összefogásának védelmére, "a szövetkezetek elfajultak, nem védték meg a kismberek a kapitalizmus akkoriban legkirívóbb túlkapasaitól, a hitel és áruúzsorától."² Nem véletlen tehát, hogy Nagy Ferenc a törvény elfogadása után két évre mind a kereskedelmi törvényt, mind pedig a keretei között levő szövetkezeti jogszabályokat reformra érettnak nyilvánította.³

¹ Ld. dr. Pál József: Szövetkezeti kronológia c. összeállítását. Szövetkezés. XVIII. évf. 1997/1—2. sz. 172—178. p.

² Dr. Fülöp Kálmán—dr. Boros Lajos: A szövetkezeti törvény magyarázata. Bpest. 1947. Magyar Állami Nyomda. 6. p.

³ Ld. uo. és dr. Schandl Károly: A szövetkezés negyven éve. Bpest. 1938.

Nyilvánvaló az a megállapítása is, miszerint: " Sajnálatra méltó, hogy a törvény nem tudta elejét venni annak, hogy a gyengébb osztályok különösen a kisiparosok és kisbirtokosok felsegélyezésére és támogatására szolgáló ezen humanitárius jellegű egyesületek, a kapzsi nyerésszédési vágy kielégítésére és hiszékeny emberek kizsákmányolására használtassék. A szövetkezetek alapjellegükből való kiforgatása, a körülöttük oly sűrűn előforduló visszaélések, s az a tapasztalat, hogy a kereskedelmi törvény ezeknek megakadályozására hatálytalan, mind inkább megérlelték az eszmét hogy annak módosítása elkerülhetetelen."⁴ Ez azonban annak ellenére nem következett be, hogy 1894-ben tervezet is készült.⁵

Csak a gazdasági és ipari hitelszövetkezetekről szóló 1898. évi XXIII. törvény elfogadása hozott változást, de ez sem tudta feloldani a reform szükségességét és elodázhatatlanságát alátámasztó anomáliákat. Ez a törvény egyébként azért nem tölthette be az első önálló szövetkezeti törvény szerepét, mert a kereskedelmi törvény szövetkezeti jogi szabályait nem érintette, azok változatlanul hatályban maradtak. A reform ismételt napirendre tűzésére 1904-ben került sor, de az átfogó rendezés újra elmaradt.⁶

Utalni kell azonban mindemellett arra is, hogy mindahányszor a kereskedelmi törvény módosítása felmerült, előtérbe került az önálló szövetkezeti jogi szabályozás gondolata is. Így az első világháború alatt dr Thiring Lajos Kuriai tanácselnök, majd 1926-tól kezdődően Kuncz Ödön szorgalmazta az önálló szövetkezeti törvény megalkotását.⁷ 1934-ban nyilvános vitára is bocsátotta tervezetét, ami igen nagy hatást váltott ki. Egyrészt, mert a nyilvános vitába bekapcsolt minden érdekeltet, másrészt mert ösztönözte az állam illetékes szerveit is arra, hogy tovább ne késleltesse a szövetkezeti szabályok megalkotását. Minden valószínűség szerint ennek is betudható, hogy a szövetkezeti reform 1936-ban ismét felkerült a hivatalos napirendre.⁸ Kuncz Ödön tervezete azonban nem került a törvényhozás elé. 1944-ben jelent meg egy újabb figyelemreméltó tervezet, amelyet Szundy Károly készített el, parlamenti elfogadásra azonban ez sem került.⁹

⁴ Dr. Nagy Ferenc: A szövetkezés reformja (5. k. XXIX 4o2) Bpest. 1894.

⁵ Szilágyi Dezső igazságügyi miniszter Nagy Ferenc egyetemi tanárt kérte fel a tervezet elkészítésére, aki a felkérést teljesítette is, de az a parlament elé nem került.

⁶ A tervezetet ismét Nagy Ferenc készítette el, amely 106 §-ból állt. Tartalmazta a szövetkezetek jogi helyzetét, a szövetkezetek létrehozásának szabályait, a tagsági jogviszony alapkérdéseit, az önkormányzati szervek (közgyűlés, igazgatóság, felügyelő-bizottság, felülvizsgálat) működésének és a szövetkezet feloszlásának szabályait, a büntető határozatokat, illetőleg a vegyes és átmeneti szabályokat.

⁷ Kuncz Ödön több tervezetet is kidolgozott, először 1926-ban, amelyet folyamatosan kiegészített és átdolgozott. 1934-ben elkészített tervezetét vitára is bocsátotta, törvény azonban ebből sem lett.

⁸ A vita alapján Kuncz Ödön átdolgozta a tervezetét, és tizenkét fejezetben (174 §-ban) foglalta össze a szövetkezeti jogszabályokat. Tárgyalja: a szövetkezetek alapítását, a szövetkezet és a tagok közötti jogviszonyt, a szövetkezet közegeit (az önkormányzati szerveket), az alapszabály módosítását, a tagok kiválasztását, a szövetkezet feloszlását és csődjét, a külföldi szövetkezeteket, a büntető határozatokat, a szövetkezeti központokat, a szövetkezet érdekképviselését, a szövetkezetek ellenőrzését, a vegyes és átmeneti rendelkezéseket.

⁹ Szundy Károly tervezete tizennégy fejezetre és 167 §-ra tagolódik. Rendelkezéseket tartalmaz: az általános alapelvekről, a szövetkezetek és a szövetkezeti központok alakításáról, a cégjegyzésük módjáról, a tagokról, a szövetkezet szerveiről és könyvvezetéséről, a szövetkezet harmadik személyekkel szembeni jogviszonyáról, a tagsági jogviszony és a szövetkezet megszűnéséről, ez utóbbi feloszlásáról, egyesüléséről, átalakításáról, csődjéről, a kényszerjegyezségről, a szövetkezeti érdekképviselletei szervekről, a szövetkezeti bankokról, az állami ellenőrzésről és kedvezményekről, és végül a büntető, az átmeneti és záró rendelkezésekről.

2. Az első önálló szövetkezeti törvény

Az önálló szövetkezeti törvény megalkotásáért folytatott harc az 1947. évi XI. törvény elfogadásával ért célba.¹⁰

Ma már azonban egyáltalán nem vagyunk biztosak abban, hogy az 1945-ös politikai rendszerváltás és a háború utáni gazdasági-társadalmi viszonyok alkalmasak voltak egy egységes szövetkezeti törvény befogadására, illetőleg hogy igényelték e törvény megalkotását. Joggal merül fel ezért az a gondolat, hogy vajon 1946-ban — a konszolidáció első évében — a gazdasági szükségserűség, vagy a múltban folytatott küzdelem nehezekei indították a jogalkotót arra, hogy a kereskedelmi és szövetkezetügyi miniszter ügykörét meghatározó miniszterelnöki rendeletben.¹¹

A szövetkezeti jogszabályok reformját előírja. Az vitathatatlan, hogy a háború utáni súlyos gazdasági helyzet, az állampolgárok általános elszegényedése alkalmas terepet nyújthatott volna a szövetkezeti mozgalom megindulására és kibontakozására. Még sem ez történt. Magyarország államformája — mint ismeretes — köztársaság lett, amely földreformot hajtott végre.¹² Ennek keretében földhöz, azaz magántulajdonhoz juttatta a parasztokat, a gazdasági cselédeket és az agrárproletárokat. Ilyen konstellációban pedig már egyáltalán nem biztos, hogy a szövetkezetek létrehozása, különösen az agrárgazdaságban az állampolgárok érdekeivel is szinkronba állt. A preambulum ellenére is mondjuk ezt, amely pedig a szövetkezetek célját abban juttatja kifejezésre, hogy "a magyar nép többségét alkotó dolgozók: parasztok, munkások és haladó értelmiségiek összefogásával a kis gazdasági egyedek részére biztosítsák a nagyobb szervezettség gazdasági és társadalmi előnyeit."¹³

Az első szövetkezeti törvény, amely jogtechnikai szempontból kiválónak mondható, társadalmi hatását tekintve nem érte el célját. E törvény alapján ugyanis egyetlen szövetkezet sem jött létre. Az alkalmazás hiányát azonban nemcsak az elmondottakban kell keresni, hanem a fordulat évét követő politikai és gazdasági változásokban is. Ez időtől kezdve ugyanis megint idegen országok gyakorlatát és jogszabályait ültettük át a mi viszonyainkra. Sorra jelentek meg az alacsonyabb rendű jogszabályok, amelyek már nevesítették az egyes szövetkezeti formákat, orientálva az állampolgárokat a forma megválasztására, s ha azt önként nem tették, akkor a hatalom adminisztratív eszközökkel kényszerítve érte el célját.

Az 1947. évi XI. törvény mind e mellett mégis pozitív hatást gyakorolt a szövetkezeti jogalkotás későbbi szakaszaira, egyik oldalról azért, mert már nem kereskedelmi társaságnak minősíti a szövetkezetet, hanem elismeri létjogosultságát a munkamegosztás minden területén, másoldalról kiemeli, hogy a tagok kis gazdasági egyedek, vagyis viszsza a régi értékekhez és kimondja azt is hogy a szövetkezet "a tagjai egyéni és közös gazdasági érdekét, valamint társadalmi felemelkedését, a kölcsönösség alapján hivatott előmozdítani."¹⁴ S bár a "szövetkezet mindig gazdasági célból alakul, gondoskodnia kell

¹⁰ Az 1947. évi XI. tv. tizenkét fejezetben és 189 §-ban szabályozza a szövetkezeti életviszonyokat: I. Általános alapelvek. II. Szövetkezet alapítása. III. A tagok jogviszonya. IV. A szövetkezet szervei. V. Könyvvezetés, könyvelés, zárszámadás. VI. A szövetkezet megszűnése. VII. Külföldi szövetkezetek. VIII. Szövetkezeti központ. IX. A szövetkezetek igazgatása és támogatása. X. A szövetkezetek érdekképviselője. XI. Büntető határozatok. XII. Átmeneti és vegyes rendelkezések. Láthatóan tehát a korábban elkészített tervezetek nem mentek veszendőbe, hatásuk fellelhetők az első szövetkezeti törvényben.

¹¹ Ld. a 2.270/1946.ME. sz. rendeletet.

¹² Ld. a 600/1946. évi ME. sz. rendeletet és az 1946. évi VI. törvényt a földreformról.

¹³ Ld. az 1947. évi XI. tv. preambulumát.

¹⁴ Ld. az előbbi tv. 1. §-át.

arról is, hogy tagjai közösségi szellemben nevelődjenek s egyúttal a szövetkezet tárgyának megfelelő gazdasági szaktudást, a szövetkezeti önkormányzati ügyekben és üzletvitelben való jártasságot, közgazdasági, illetőleg társadalomtudományi tájékozottságot szerezhessenek.”¹⁵ Vagyis a szövetkezetet olyan társaságként szabályozta, amelynek már nemcsak gazdasági, hanem társadalmi, mozgalmi céljai is voltak.

3. A második szövetkezeti törvény

A második szövetkezeti törvény majdnem negyed évszázaddal később követte az elősőt. A történelmi hűség kedvéért el kell mondani azonban, hogy csak az 1968-as mechanizmus váltást követően kezd felmerülni az irodalomban egy egységes törvény megalkotásának a gondolata.¹⁶ Ez is inkább az után, hogy a Társadalmi Szemle hasábjain¹⁷ lezajlik a szövetkezet-elméleti vita, amely egyértelműen megállapítja, hogy a szövetkezetekre szükség van a felépült szocializmus viszonyai között is, mert jól képviselik és valószínűsíthetik meg a tagjaik érdekeit és jól tudnak alkalmazkodni a külső közgazdasági környezethez is.

Az 1971. évi III. törvényben kerültek meghatározásra a megváltozott politikai, gazdasági és a szövetkezeti életviszonyokat tükröző szabályok.¹⁸ Többek között kimondásra került a preambulumban, hogy a "szövetkezet a szocialista gazdálkodás egyik — az állami vállalattal egyenrangú — vállalati formájává fejlődött" illetőleg a politikában és a jogtudományban az is elismerésre került, hogy a szövetkezeti tulajdon is ugyanolyan következetes szocialista tulajdoni forma mint az állami tulajdon. E törvényi deklarációnak akkor óriási jelentősége volt, hiszen addig az uralkodó gazdaság- és szövetkezetpolitika a szövetkezeteket háttérbe szorította minden vonatkozásban mondván, hogy magánviseli a kapitalizmus jegyeit, mert meghagyta a tagok földmagántulajdonát, intézményesítette a háztáji gazdaságot, alkalmazza a földjáraadék intézményét, hogy csak néhány kérdést emeljünk ki.

A második szövetkezeti törvény tehát nem egy politikai rendszerváltás, hanem egy megváltozott gazdaságirányítási rendszer és szövetkezetpolitika terméke, egy olyan társadalmi rendszerben amely a szövetkezetet vállalatnak ismeri el. Ez a tény kifejezésre jut a szövetkezet fogalmában is. Eszerint: "A szövetkezet az állampolgárok által önkéntesen létrehozott, a tagok személyes és vagyoni közreműködésével vállalati gazdálkodást

¹⁵ Ld. az előbbi tv. 2. §-át.

¹⁶ Nagy László: A szövetkezeti jog alapkérdései. Bpest, Akadémiai Kiadó, 1977.; Szövetkezetelmélet—Szövetkezetpolitika—szövetkezeti jog. Bpest. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1986. Doméné—Földes—Molnár—Seres—Veres: Mezőgazdasági termelőszövetkezeti jog. Bpest. Tankönyvkiadó 1979.

¹⁷ Ld. a Társadalmi Szemle 1968—1969-es években megjelent számait.

¹⁸ Az 1971. évi III. tv. végrehajtására a 30/1971 (X. 2.) Korm. sz. rendelet került kiadásra. A törvény 116 §-ból állt. A preambulumban és bevezető rendelkezéseken (ezek a szövetkezet fogalmával, társadalomban elfoglalt helyével, céljaival, a szövetkezeti alapelvekkel stb. foglalkoztak) túl tartalmazta a megalakulás módját, az alapszabály elfogadását és jóváhagyását, a szövetkezeti önkormányzatra, a szövetkezet szerveire (a közgyűlés, a vezetőség, a szövetkezet bizottságai, az összeférhetetlenség), a szövetkezeti tulajdonra, a szövetkezet vállalati gazdálkodására, a szövetkezet képviseletére, a szövetkezetek státusz kérdéseire (az egyesülés, a szétválás, az átalakulás, a megszűnés), a tagsági jogviszony keletkezésére, a tag jogaira és kötelezettségeire, a tagsági jogviszony megszűnésére, a munkaszervezetre, a tagok munkaügyi helyzetére, a tagokról való gondoskodásra, az erkölcsi és anyagi megbecsülésre, az alkalmazottak munkaügyi helyzetére, a fegyelmi és anyagi felelősségre, a tagsági viták eldöntésére, a szövetkezetek érdekképviselői szerveire (a területi, a szakmai és az országos szervek, az OSZT, a kongresszusok), a szövetkezetekkel kapcsolatos állami tevékenységekre (a tevékenység célja, a szövetkezetekre vonatkozó jogi szabályozás, a gazdaságirányítás és hatósági tevékenység, az állami törvényességi felügyelet) szabályait, és a zárórendelkezéseket tartalmazza.

és társadalmi tevékenységet folytató közösség, amely a szocialista szövetkezeti tulajdonon és a demokratikus önkormányzat alapján jogi személyként működik."¹⁹

Mind e mellett a második szövetkezeti törvény is elődjének sorsára jutott. Hatályba lépését követően ugyanis sorra jelentek meg az ágazati jogszabályok,²⁰ amelyek az általános törvény köré csoportosítva fogalmazták meg speciális szabályrendszerüket. Ezért a különböző szövetkezetek nem a szövetkezeti törvény, hanem az ágazati szabályok alapján jöttek létre. Ennek ellenére hatását mégis pozitívnek kell minősíteni, mert ösztönözte:

- a különböző szövetkezeti ágazatokhoz tartozó szövetkezeteket és érdekképviselői szerveket a többi szövetkezettel és érdekképviselői szervvel történő állandó kapcsolat-tartásra, konzultációra, az általános szövetkezeti érdekek hatékonyabb érvényesítésére, közös álláspont kialakítására és együttes fellépésre,

- a szövetkezeti elmélet kérdéseivel foglalkozó kutatókat arra, hogy a kutatásaikat kiterjesszék a szövetkezet minden formájára, a közös és speciális sajátosságok vizsgálatára; a gyakorlatot, az oktatást és a szövetkezeti kodifikációt segítő monográfiák és tanulmányok megírására,

- a kormányt és bizonyos értelemben a parlamentet is arra, hogy számoljon a közös összefogásból fakadó tömegmozgalommal, amely adott esetben képes negatív ellenállásra is, illetőleg vegye figyelembe a jogalkotás során a szövetkezeti érdekképviselők véleményét és e nélkül ne kerüljön elfogadásra egyetlen, a szövetkezeti életviszonyokat szabályozó törvény vagy rendelet sem,

- a szövetkezetek gyakorlatát arra, hogy tartsa tiszteletben a formából fakadó specialitásokat, de ugyanakkor törekedjen a közös sajátosságok előtérbe helyezésére és meghonosítására,

- valamennyi szövetkezetet arra, hogy harcoljon a típus- és formakényszer ellen, a szövetkezés szabadságáért, a tényleges tulajdonosi jogokért, a szövetkezetek gazdasági és szervezeti önállóságának garantálásáért, az esélyegyenlőség és szektorsemlegesség megvalósításáért, vagyis a klasszikus értelemben vett szövetkezetek önkéntes létrehozásának biztosításáért és működésének feltételeiért.

4. A harmadik szövetkezeti törvény

A harmadik, azaz a hatályos 1992. évi I. törvény megalkotásának gondolata — az első szövetkezeti törvényhez hasonlóan — szintén a politikai és gazdasági rendszerünk megváltozásához kapcsolódik.

Az előkészítést, a piacgazdaságra való áttérés első lépéseinél kezdtük meg akkor, amikor a különböző társadalomtudományok képviselői egyre gyakrabban vetették fel, hogy az úgynevezett szocialista gazdaságot már nem lehet megreformálni, át kell térni a szociális piacgazdaságra. Hogy valójában ez alatt mit értettek, nem fogalmazták meg, de az mindenki előtt nyilvánvaló volt, hogy a piacgazdaság teljesen más tulajdonviszonyo-

¹⁹ Ld. a tv. 1. §-át.

²⁰ Ld. az ipari szövetkezetekről szóló 1991. évi 32. tvr.-t, a mezőgazdasági termelőszövetkezetekről szóló 1967. évi III. tv. módosításáról szóló 34. tvr.-t, a fogyasztási értékesítő és beszerző szövetkezetekről szóló 1971. évi 35. tvr.-t, a lakásszövetkezetekről szóló 1977. évi 12. tvr.-t, a takarékszövetkezetekről szóló 1978. évi 22. tvr.-t, a kissszövetkezetekről szóló 35/1981. (IX. 5.) MT. sz. rendeletet, a mezőgazdasági szakcsoportokról szóló 16/1981. (IX. 5.) MT. sz. rendeletet, az ipari szolgáltató szakcsoportokról szóló 16/1981. (IX. 5.) MT. sz. rendeletet, az iskolai szövetkezetekről szóló 16/1986. (V. 16.) MT. sz. rendeletet, a kistermelők szövetkezetéről szóló 58/1986. (VII. 20.) MT. sz. rendeletet, a nyugdíjasházi szövetkezetekről és a lakásszövetkezeti jogszabályok módosításáról szóló 1988. évi 19. tvr.-t.

kat, üzemi és gazdasági strukturákat takar, mint a szocialista gazdaság. Ebben a kialakulatlan és nem is mindig előre látható gazdasági társadalmi folyamatban kellett tehát az új szövetkezeti modellt kialakítani. Egyértelmű volt azonban az, hogy olyan modell kell, amely képes a szövetkező állampolgárok érdekeit kifejezni és védeni. Az is teljesen nyilvánvaló volt — legalábbis számunkra —, hogy ezt a modellt csak a mi gazdasági-társadalmi viszonyainkból kiindulva lehet megformálni; nem lehet másolni sem keletről sem nyugatról. Keletről azért nem, mert a politikai rendszerváltás egész Közép-Kelet-Európát érintette és mindenütt a régit kellett újjal felváltani, nyugatról meg azért, mert ott a szerves fejlődés eredményeként kialakult szövetkezeti rendszer teljesen más volt mint nálunk. Itt a szövetkezetek zömét a mezőgazdaságban működő agrárszövetkezetek képezték, míg nyugaton ilyen szövetkezetek csak néhány országban működnek²¹ és a világ szövetkezeti mozgalmában sem játszottak meghatározó szerepet.²² A modellt tehát úgy kellett kialakítani, hogy átváltoztatva megőrizze a meglevőket és alkalmas legyen az újonnan létrejövő szövetkezetek számára is.

Meg kellett alkotni az új modellt a rendszerváltástól függetlenül azért is, mert az akkor hatályos szövetkezeti jogszabályok — ahogyan az fentebb látható volt — ágazatra, formára és típusra tagoltak voltak, meglehetősen szerteágazva. E szabályok felülről lefelé építkeztek és társadalmi elvárásokat fogalmaztak meg; a szabályozás módja ennek folytán egyre kevésbé volt alkalmas a szövetkezeti életviszonyok valóságos tartalmának megragadására.

Az új törvény szabályozási koncepciójának kidolgozásában magunk is közreműködünk.²³ Többek között kifejezésre juttattuk, hogy az új törvénynek, csak a leglényegesebb és a minden szövetkezetre érvényes tételeket kell meghatároznia, a specialitások kifejezésre juttatását pedig az egyes szövetkezeti alapszabályokra kell bízni. Meg kell határoznia a törvénynek ezen túlmenően azokat a garanciákat is, amelyek megfelelnek a nemzetközi szövetkezeti mozgalom normáinak. Ilyennek minősítettük azt, hogy a tagok közössége határozhassa meg a szövetkezeti tevékenység körét, de ki kell mondani — éppen a múlt tapasztalataiból kiindulva — azt is, hogy a szövetkezet tevékenységére, gazdálkodására, a tagok jogaira és kötelezettségeire csak törvényben lehessen szabályokat megalkotni. A tagokra kell bízni annak eldöntését is, hogy integrálja-e a szövetkezetbe a tag teljes vagyonát, vagy annak egy részét, illetőleg hogy meghagyja azt a saját gazdaságban és vagyoni hozzájárulásként csak részjegyjegyzésére kötelezi a tagot. Minden tagnak jogot kell adni arra, hogy a szövetkezethez bármikor egyszisztenciálisan kapcsolódjon, és arra is, hogy csak a szövetkezet szolgáltatásait vegye igénybe. Joga legyen arra is, hogy egy szövetkezet keretében kamatoztassa pénzét, építsen házat, lakást vagy üdülőt, értékesítse a saját gazdaságban megtermelt terményt, vagy terméket, a tenyésztett állatokat vagy ennek szaporulatait, szerezze be a gazdasági tevékenységekhez szükséges eszközöket és szereket, kössön biztosítást, vagy kölcsönszerződést, folytasson bármiféle termelői, vagy szolgáltató tevékenységet. Vagyis az új modell vegyes típust takarjon, amely a termeléshez, a beszerzéshez és az értékesítéshez kapcsolatban mindazon tevékenységet folytatja, amelyet a különböző ágazatba tartozó szövetkezetek külön külön látnak el. Az új típusú szövetkezetet tehát olyan közösségnek jelöltük meg, amely min-

²¹ Mezőgazdasági termelőszövetkezetek az európai kontinensen elsősorban Franciaországban, Spanyolországban, Portugáliában és Olaszországban vannak.

²² Ld. Laczó Ferenc: Szövetkezeti típusok és formák a piacgazdaságokban. Szövetkezés. 1995. 2. sz. 28—30. p.

²³ Ld. részletesebben a szerző "A szövetkezetek jogi szabályozásának múltja, jelene és egy új szövetkezeti törvény megalkotásának szükségessége" c. tanulmányát. (Bpest. 1989. Kézirat) Előtanulmány az új szövetkezeti törvényhez az OSZT felkérésére 44. p.

den vonatkozásban képes szolgálni a tagok érdekeit és szükségleteinek kielégítését és csak másodlagosan olyan szervezetnek, amely a nemzetgazdaság része és amelyre szükségyszerűen vonatkoznak a minden gazdálkodó szervezetet befolyásoló szabályok.

Ez a vegyes típus — megítélésünk szerint — jól illeszthető a piacgazdasági mechanizmusba is, mert eredményesen gazdálkodhat, s ha az állam biztosítja számára a megfelelő közgazdasági környezetet is, teljesítheti a szövetkezetekre jellemző társadalmi, érdekvédelmi és humanitárius jellegű feladatokat. Jelzi továbbá a szövetkezetnek a többi gazdálkodó szervezettel eltérő azon sajátosságát is, hogy nem törekszik saját nyereségre, hanem azt visszaszármaztatja tagjaihoz különböző csatornákon, vagyis a tagok egzisztenciájának biztosítását tekinti céljának.

A szövetkezetet változatlanul a kisbirtokosok, a kistermelők, a kiskereskedők, illetőleg általában az állampolgárok kis- és középrétegeinek megfelelő közös szervezatként gondoltuk szabályozni. Ezért egyértelművé kellett tenni a szövetkezeti jogi szabályozás önállóságát, vagyis azt, hogy nem a társasági, hanem önálló törvényben fogalmazódjanak meg az új szövetkezeti normák, méghozzá úgy, hogy az alacsonyabb rendű jogszabályok ne tudják hatályosulását csökkenteni, vagy gátolni, mint ahogyan ezt tették az első két szövetkezeti törvény esetében. Ez azt is jelentette tehát, hogy a törvénynek a minden szövetkezetben alkalmazásra kerülhető intézményrendszert kellett csokorba kötni, úgy hogy azok kifejezésre juttassák azt is, hogy a tagok a szövetkezetet önkéntes elhatározás alapján hozzák létre, illetve a meglevőben külső kényszer alkalmazása nélkül maradnak benne, hogy biztosítják a tagok tulajdonosi jogaik gyakorlását mind a közös vagyon, mind a bevitt vagyoni hozzájárulás, az erre jutó nyereség, vagy osztalék, mind pedig a szövetkezetben levő tulajdoni hányaduk felett. Pontosabban szólva olyan modellt kellett kialakítani, amely alkalmas:

- a szövetkezet közös vagyonának gyarapítására, megfelelő érdekeltségi rendszerek kialakítása révén,

- a szövetkezetbe integrált tagi tulajdon megmaradásának biztosítására, úgy hogy azt a tag a tagsági jogviszony megszűnése esetén visszakaphassa,

- a bevitt vagyonrész után tisztességes nyereségrészesedés, osztalék fizetésének garantálására,

- a szövetkezet vagyoni viszonyaihoz igazodó jövedelem- és bérszabályozás meghatározására és alkalmazására,

- a szövetkezeti tagok mindenféle vagyoni, szellemi és humanitáriusi igényeinek integrálására és azok kielégítésére,

- lehetőséget teremti a szövetkezetek elterjedéséhez a gazdaságon túl, a kultúra, a sport, a művelődés és a szellemi élet minden területén, biztosítva a nagyobb szerveztség gazdasági és társadalmi előnyeit, valamint a szövetkezeti összefogás és kölcsönösség gyakorlati alkalmazhatóságát.

Az elmondottakat figyelembe véve kell — természetszerűen — kialakítani a szövetkezeti közös tulajdonra, illetőleg a belső és külső vagyoni, tulajdonosi viszonyokra vonatkozó szabályokat is úgy, hogy ezekben a kérdésekben elsődlegesen a közgyűlés kapjon döntési jogot. Ez azt jelentené, hogy a közgyűlés hatáskörébe kell utalni a közös tulajdon felhasználásának, hova fordításának meghatározását mind a működés, mind a szövetkezet megszűnése esetére. Így többek között azt is, hogy elkülönít-e a tagság fel nem osztható szövetkezeti tulajdont vagy sem és azt mire használja fel a működés alatt, illetőleg a megszűnés után.

A mezőgazdasági és az ipari szövetkezetek esetében a szövetkezeti tag nem csak igénybe veheti a szövetkezet szolgáltatásait, hanem termelő munkája eredményeként

maga is közreműködik annak létrehozásában. Ezért itt a részesedésnek elsősorban a munkában való részvétel az alapja és csak másodsorban a vagyoni hozzájárulás. Az agrárszövetkezetek esetében külön kell rendelkezni az alapszabályban a tagok közösbe adott földjeiről és egyéb vagyonáról kimondva azt, hogy a tag saját vagyona törvényi szinten nem integrálható a szövetkezet közös tulajdonába.

A magántulajdonon való szövetkezeti gazdálkodás megváltoztatja a felelősségi viszonyokat is. Ez azt jelenti, hogy ki kell iktatni a fegyelmi felelősséget; a kártérítési felelősség szabályait pedig a polgári jogi szabályok kölcsönzésével kell meghatározni. A tag vagyoni felelősségét a szövetkezet tartozásaiért változatlanul korlátozni lehet a részjegy, illetve a szövetkezetbe bevitt egyéb vagyoni hozzájárulásra. Vagyis nem vonható végrehajtás alá sem a tag vagyona, sem a magángazdaságából, vagy a szövetkezetből származó jövedelme.

Az alulról történő építkezés szükségessé teszi az önkormányzati hatáskörök tartalmának tagság általi meghatározását is. Vagyis a törvénynek csak kizárólagos hatásköröket és a működés garanciáit kell szabályozni, az egyéb kérdéseket az alapszabályra kell bízni.

A szövetkezeti érdekképviseltek szabályozását éppen az aluról jövő építkezés miatt külön törvényben gondoltuk megfogalmazni, hogy a tagság teljesen szabadon dönthesse el, hogy létre hoz-e érdekképviselői szervet, illetőleg a meglevők közül melyikhez csatlakozik.

A koncepció leírt tételeit a hatályos törvény szabályaival összevetve elmondható, hogy azok lényegében beépültek annak szövegébe.²⁴ Ezt a törvényt az előbbi kettőtől alapvetően az különbözteti meg, hogy:

- nem integrálja a szövetkezeti tagok magánvagyonát a szövetkezetbe, a szövetkezeti közös tulajdon helyett a tagok magántulajdonára épül,
- biztosítja az önkéntes belépést és kilépést, a bevitt vagyon kiadását és az újrakezdettség lehetőségét, vagyis érvényre juttatja a szövetkezés szabadságát,
- a szövetkezeti életviszonyokra, a tagok jogaira és kötelezettségeire vonatkozó kötelező rendelkezéseket csak törvényben és az alapszabályban enged meghatározni,
- a jövedelem felhasználása és szétosztása — az előírt adók megfizetése után — a tagok döntésének függvénye, hogy csak a leglényegesebb kérdéseket emeljük ki.

A hatályos törvény — megítélésünk szerint — jól szolgálta és szolgálja — egy két szabályától eltekintve — ma is a szövetkezetek ügyét. E véleményt osztották/osztják a szövetkezetek érdekképviselői szervei és a szövetkezetelmélettel foglalkozó kutatók, oktatók többsége is. Hogy ez mennyire így van, mutatja az a tény, hogy a Horn-kormány határozata²⁵ alapján kidolgozott szövetkezeti törvényi-tervezettel az érdekeltek többsége annyira nem értett egyet, hogy az végülis nem került a parlament elé. Mindemelllett a tudománynak választ kell adni arra, hogy megváltoztak-e a gazdasági és társadalmi viszonyok olyan mértékben, hogy az új törvény megalkotása elodázhatatlan, vagy elegetendő a hatályos törvény szakmai korrigálása is.

²⁴ Az új törvény részletes elemzését ld. a szerző: A szövetkezet új modellje c. cikkét Társadalmi szemle 1993. 5. sz.

²⁵ Ld. szerző: Észrevételek a szövetkezeti törvény koncepciójához c. cikkét. Agrárágazati határozatok, állásfoglalások, jogszabályok. XI. évf. 1996. 6. sz.

5. Módosítás vagy új törvény?

Az elmondottakból látható, hogy a hatályos szövetkezeti törvény alapjaiban jól töltötte és — megítélésünk szerint — tölti be ma is a funkcióját. Meggyőződésünk az is, hogy a szövetkezeteknek nem új törvényre, hanem odafigyelésre van szükségük. Arra, hogy biztonságban érezzék magukat és nyilvánvalóvá váljon az is, hogy a szövetkezet nemcsak az ő közös ügyük, hanem társadalmi ügy; hogy szükség van rájuk nemcsak a saját egzisztenciájuk biztosítása érdekében, hanem társadalmi, gazdasági okból is. Az az agrárszövetkezetekre azért, hogy hozzájáruljanak az állampolgárok mezőgazdasági termékekkel történő ellátásához és az ipar számára szükséges nyersanyagok megtermeléséhez; az ipari szövetkezetekre, azért hogy elősegítsék szolgáltatásaikkal a lakosság sokirányú szükségleteinek kielégítését, az áfészekre és a Hangya szövetkezetekre azért, hogy lebonyolítsák a falusi kereskedelmet, a takarékszövetkezetekre azért, hogy betöltésük a vidék bankjának szerepét, a lakásszövetkezetekre pedig, hogy keretet adjanak lakások és üdülők építéséhez, hogy csak a legáltalánosabban elterjedt szövetkezeti formák alapvető funkcióját emeljük ki. De szólhatnánk a munkanélküliek,²⁶ vagy a házi orvosok által létrehozott szövetkezetekről is, amelyek már a hatályos törvény alapján jöttek létre, nyilván azért ebben a formában, mert a tevékenységük folytatásához a szövetkezet a legmegfelelőbb.

Úgy tűnik azonban számunkra, hogy a rendszerváltás egyetlen eddigi kormánya sem fordított kellő figyelmet a szövetkezetekre. Az Antall-kormány ugyan benyújtotta a Parlamentnek a hatályos szövetkezeti törvény-tervezetét, de benyújtott egy másikat is, amelynek nemhogy pozitív hatása nem volt a szövetkezeti mozgalomra, hanem egyenesen annak felszámolására irányult. Nem érthető igazán a miért? Aligha lehet ugyanis azt mondani a mai szövetkezetekre, hogy nem az önkéntesség elveit tükrözik, hiszen 1992-ben mindenkinek jogában volt a szövetkezetből kilépni (kiválni), s aki ezt nem tette a szövetkezeti tagsági jogviszonyt életformának tekinti. Igaz, hogy a fenti kormány — valószínű Kisgazda-párti sugallatra — a farmergazdaság kialakításában látta a jövő útját, de a szövetkezeti törvény elfogadtatásával a szövetkezetek mellé is letette a voksot. A második kormány szövetkezetbarátnak mondta ugyan önmagát, de vajmi keveset tett a mozgalom stabilitásáért. A harmadik kormány szövetkezetpolitikája pedig még nem igen látható, de az igen, hogy az agrárszövetkezeteket a magángazdaságok mögé szorítja. Ez látszik a búzaválság megoldásából is, hiszen a szövetkezet — s szándékosan nem mondjuk azt, hogy nagy gazdaság — a támogatás összegét tekintve több ezer forinttal kevesebbet kap, mint az egyéni gazda. Ez szerintünk diszkrimináció, amit nem szabadna megengedni egyetlen kormánynak sem.

Meggyőződésünk az is, hogy a hatályos törvény az Európai Unióhoz való csatlakozásig apróbb módosításokkal teljesíteni tudja funkcióját, különösen akkor, ha a kormány, a hivatatalos gazdaságpolitika nem gátolja a szövetkezetek tevékenységét. Ha olyan korrekt intézkedéseket hoz, amely a szektorsemlegesség politikáját követi, ha nem különböztet az üzemi formák között aszerint, hogy az szövetkezet, társaság, vagy magángazdaság; ha megszüntetné azt a közel tíz éve tartó bizonytalanságot, ami a szövetkezeteket, különösen az agarárgazdaságban működőket körbe lengi, ha világossá tenné mindenki előtt — ami úgy tűnik ma még nem az — hogy a szövetkezetek a nemzetgazdaságnak olyan formái, amelyek jól tudnak alkalmazkodni a változó piac körülményei-

²⁶ Ld. az " Állástalanok Szervezeteinek Országos Közossége (ÁSZOK szövetkezet) alapszabályát. Kézirat. Kelt 1993. február 26-án.

hez és hozzájárulnak a falu megtartóképességéhez és mindahhoz, amelyről fentebb már szoltunk.

Módosításra szerintünk csak azok a szabályok szorulnak, amelyek nincsenek szinkronban a szövetkezeti életviszonyokkal, vagy azért, mert már eleve sem voltak, vagy azért mert az élet túlhaladta őket, illetőleg tartalmilag nem eléggé világosak. Ezek közül terjedelmi okok miatt csak a leglényegesebbeket emeljük ki, a részletekre pedig más alkalommal térnénk ki. Mi az egyik leglényegesebb kérdésnek az üzletész szabályozását tekintjük, amely megítélésünk szerint már eleve elhibázott volt és a szövetkezeti mozgalomtól idegen. Ezzel kapcsolatban egyébként már több tanulmányt is megjelentettünk,²⁷ de egyiknek sem volt olyan hatása, amely e szabályok megváltoztatását eredményezte volna, annak ellenre, hogy időközben a törvény más — társadalmi hatásában kevésbé lényeges kérdésben — többször is módosításra került.²⁸

Az üzletész hatályos szabályait az 1992. évi II. törvény utóhatásának tekintjük, amely a szövetkezeti törvény hatálybalépítésével kapcsolatos rendelkezéseket fogalmazott meg úgy, hogy közben a szövetkezeti tulajdont az első kárpótlási, azaz az 1991. évi XXV. törvénnyel osztozva felszámolta. A felszámolás egyik eszköze a vagyonnevesítés volt, amelyet a törvényben meghatározott tagokra és egyéb állampolgárookra üzletészformájában osztott szét.²⁹ A hivatkozott II. törvény csak alig egy évig volt hatályban, de maga után hagyta a szövetkezeti mozgalomtól idegen üzletészt. A terminusz ugyan a mozgalom kezdeteitől él, de a mai tartalma nem fedi a klasszikus tartalmat. Az eredeti tartalom szerint ugyanis a tag vagyoni hozzájárulását nevezik így (ma ezt a funkciót nálunk a részjegy testesíti meg) vagyis a szövetkezet tag adja azt és nem a szövetkezettől kapja, mint ahogyan ez a II. törvény alapján történt. Az üzletész klasszikus formájában a tagsági jogviszony feltétele és olyanok, akiket nem tagsági jogviszony fűz a szövetkezethez, ilyenekkel nem rendelkezhetnek. Nálunk pedig a szövetkezeti tulajdon osztogatása során olyan személyek is kaptak, akik nem szövetkezeti tagok. Mi több az a helyzet alakult ki, hogy a kívülálló személyek nagyobb mértékben részesednek az üzletésztőkéből, mint az aktív szövetkezeti tagok.³⁰ Ez nyilvánvalóan több okból is negatív hatás vált ki. A tagokat illetően azért, mert idegen vagyonnal kénytelenek gazdálkodni, ami potenciálisan gyengíti helyzetüket, a kívülálló üzletész-tulajdonosokat illetően pedig azért, mert bár tulajdonosok a szövetkezeti döntési mechanizmusból ki vannak zárva. A tagoknak az az érdeke, hogy a szövetkezeti vagyont az ő tulajdonukat képezze, a külső üzletész-tulajdonosoknak pedig az, hogy azt valamilyen formában megkapják. Érthetetlen tehát, hogy miért nem oldotta fel ezt az anomáliát egyetlen eddigi kormány sem, pedig az érdekellentét olyan nyilvánvaló, hogy azt csak az nem veszi észre, aki nem akarja. Módosítási javaslatunkat ezzel kapcsolatban két variációban fogalmazzuk meg. Lehet módosítani a törvényt úgy, hogy benne hagyjuk az üzletészre vonatkozó szabályokat és lehet úgy is, hogy kiemeljük abból. Az első variáció szerint a tv. 55. § (1) bekezdése

²⁷ Ld. a szerző: A szövetkezeti részjegy és az üzletész közös és eltérő vonásai. Jogtudományi Közlöny 1994. 11—12. sz.; A szövetkezeti üzletészek átruházásáról és megvásárlásáról. Gazdaság és jog. 1996. 2. sz.; A szövetkezeti üzletész különböző tartama és megszüntetésének szükségessége. Agrárágazati határozatok, állásfoglalások és jogszabályok. XI. évf. 1996. 3. sz.

²⁸ Ld. az 1996. évi XXXII. és az 1996. évi CXII. törvényeket. Módosította az 1992. évi I. tv.-t még az 1992. évi LV. tv., az 1994. évi XLIV. tv., az 1994. évi C. tv. és az 1997. évi CXLIV. tv.

²⁹ Ld. a szövetkezetekről szóló 1992. évi I. törvény hatálybalépítéséről és az átmeneti szabályokról szóló 1992. évi II. tv. 3—13. §-ait.

³⁰ Ld. Tóth Erzsébet—Varga Gyula: A mezőgazdasági tagok helyzete és sorsa az átalakulás utáni időszakban. AKI. 1995. és A mezőgazdasági szövetkezeti tagok élete az átalakulás után. AKI. 1996. c. tanulmányokat.

helyébe a következő rendelkezések lépnének: "A szövetkezeti üzletész az 1992. évi II. törvény alapján kiállított értékpapír formában megjelenő tulajdoni hányad, amelyre — e törvény szabályainak figyelembevételével — a külön törvényben meghatározott rendelkezések vonatkoznak." A (2) bekezdés maradna az 56. és 57. §-okkal együtt. Ez a módosítás tehát nem jelentene mást, mint azt, hogy a szövetkezeti törvény alapján nem lehet üzletésztöktét képezni.

Az ilyen tartalmú módosítás azonban nem oldaná meg a külső üzletészekből fakadó anomáliákat. Ezért mi egy külön törvény megalkotását javasoljuk, amelyet négy részre osztanánk fel: A preambulumban kimondanánk, hogy: az Országgyűlés annak érdekében, hogy elősegítse az 1992. II. alapján nevesített üzletésztöktével rendelkező szövetkezetek vagyoni és tulajdon viszonyainak stabilitását; az üzletész-tulajdonosok jogainak kedvezőbb feltételek mellett történő érvényrejutását; a külső üzletészeknek — a szövetkezeti tagok részére — történő átruházását, külön törvényt alkot.

Ezután kerülnének megfogalmazásra a I. részben az üzletészre vonatkozó általános szabályok, nevezetesen az, hogy: a törvény az 1992. évi II. törvény 3—12. §-ai által intézményesített üzletész-tulajdonra és az üzletész-tulajdonosok jogaira és kötelezettségeire terjed ki. A szövetkezeti üzletész — amelynek névértékét a kiállított értékpapír igazolja — átruházható, öröklhető és a szövetkezet adózott eredményéből részesedésre jogosít, de kamat fizetésre nem.

Az üzletésztőke a szövetkezeti vagyon része, amellyel a szövetkezet gazdálkodik. Nyereséges gazdálkodás esetén — a közgyűlés döntése alapján — osztalékot fizet, veszteség esetén az üzletésztöktét, vagy annak egy részét — a veszteség pótlására — felhasználhatja. A felhasználásra és az esetleges visszapótlásra vonatkozó szabályokat az alapszabályban kell meghatározni.

A II. részben az üzletésztulajdonosok jogai és kötelezettségeit fogalmaznánk meg nevezetesen, hogy: az üzletész-tulajdonosokról, az üzletész eredeti és az évvégi zárszámadásban megállapított névértékéről minden szövetkezet naprakész nyilvántartást köteles vezetni. Az üzletész-tulajdonos mindennemű változást (eladást, vásárlást, öröklést, ajándékozást stb.) a változást követő 15 napon belül köteles az üzletészt nyilvántartó szövetkezetnek bejelenteni. Amennyiben ennek nem tesz eleget, a szövetkezet a tulajdonos megkérdezése és értesítése nélkül az osztalék mértéke, kifizetésének módja, a névértékcsökkenés stb. vonatkozásában az alapszabályban vagy a közgyűlés külön határozatában foglalt rendelkezéseket fogja alkalmazni.

A szövetkezeti tag üzletész-tulajdonosok jogaira és kötelezettségeire — e törvény rendelkezéseinek figyelembevételével — szövetkezeti törvény, illetőleg az alapszabály rendelkezései vonatkoznak.

A nyilvántartásban bejegyzett külső üzletész-tulajdonost a szövetkezet közgyűlésére/küldöttgyűlésére meg kell hívni. A vitában javaslattételi és tanácskozási joggal vesz részt. Joga van ezentúlmenően az üzletésznének hasznosításával kapcsolatosan a vagyont kezelő szövetkezet tisztségviselőihez kérdést intézni, vita esetén az egyeztető bizottsághoz fordulni. A szövetkezet szétválása esetén dönthet arról, hogy üzletészével melyik szövetkezethez csatlakozik. A szövetkezet gazdasági társasággá történő átalakulása esetén — választása szerint — beléphet a létrehozásra kerülő társaságba, vagy kérheti — elszámolás keretében — üzletészének kiadását. Belépés esetén rá is a szövetkezeti törvényben meghatározott szabályok irányadóak. Amennyiben nem lép be, üzletésztét a mérlegben megállapított névértékben kell részére kifizetni. Részleges átalakulás esetén dönthet arról, hogy üzletésztét a megmaradó szövetkezetnél hagyja, vagy belép a társa-

ságba. Ezeket a jogokat csak az a kívülálló üzletrész-tulajdonos gyakorolhatja, aki a nyilvántartásban szerepel.

Az üzletrész elidegenítésének joga — az alább meghatározott feltételek betartásával — minden üzletrész-tulajdonost megillet: a szövetkezet tagja üzletrészét — az öröklés esetét kivéve — kizárólag saját szövetkezete, illetőleg tagtársa részére idegenítheti el.

Az elsődleges üzletrész-tulajdonos üzletrészét a használó szövetkezetnek vételre felajánlhatja. Felajánlás esetén a kapott ellenérték után adót nem kell fizetnie. A vételre történő felajánlás joga és az adómentesség megilleti a nem elsődleges üzletrész-tulajdonost is, de csak az általa kifizetett vételár erejéig. A vételi jogot a szövetkezet — az alapszabályban foglaltaknak megfelelően — tagjainak átengedheti.

A külső üzletrész-tulajdonos üzletrészét — vételre — szövetkezeti tag, vagy harmadik személy részére is felajánlhatja. Ebben az esetben azonban az üzletrészt hasznosító szövetkezetnek elővásárlási joga van. A szövetkezet — az alapszabályban meghatározott szabályok szerint — az elővásárlási jogot a tagjának átengedheti.

Az ilyen módon átruházott üzletrész esetén a fent jelzett adómentesség az üzletrésztulajdonost nem illeti meg. (Ezzel a szabállyal azt szeretnénk elérni, hogy a külső üzletrész-tulajdonost érdekeltté tegyük abban, hogy üzletrészét az azt használó szövetkezetnek, vagy annak tagjának ajánlja fel.)

Az elővásárlási jog gyakorlásának módját; a szövetkezet vagy a tagok elsőbbségét; több tag esetén a sorrendet; szövetkezeti vásárlás esetén az üzletrész tulajdonára vonatkozó szabályokat; az egy tagra eső üzletrész százalékos arányát az alapszabályban kell meghatározni.

A vételi és az elővásárlási jog gyakorlása esetén a szövetkezetet választása szerint — külön jogszabályban meghatározott feltételek mellett — vissza nem térítendő állami támogatás, vagy kedvezményes kamatozású hitel illeti meg; ha e jogával nem él, a vételárként kifizetett összeget az adó összegéből levonhatja. A vissza nem térítendő állami támogatásból származó üzletrészeket a szövetkezet fel nem osztható alapjában kell elhelyezni.

Amennyiben a szövetkezet a vételi vagy elővásárlási jogát tagjának átengedi a tag a kifizetett ellenértéket az adójából levonhatja. Ugyanez a jog illeti akkor is — ha e jogától függetlenül — külső üzletrész-tulajdonos üzletrészét megvásárolja. Ha az elővásárlásra jogosultak az adás-vételi szerződés bemutatásától számított 15 napon belül vételi szándékukról nem nyilatkoztak, a mulasztást úgy kell tekinteni, hogy jogukkal nem kívánnak élni. Ugyanez vonatkozik arra az esetre is, ha a külső üzletrész-tulajdonos üzletrészét vételre ajánlotta fel.

A külön törvény alapján vásárolt üzletrész-tulajdon egy tagra eső része — ideértve a már meglevő üzletrészeket is — nem haladhatja meg az üzletrész tőke — alapszabályban — meghatározott hányadát. (Ez a hányad lehet 5, 10, 20 %, de, hogy mennyi legyen, azt az alapszabályban kell meghatározni.)

A negyedik, vagyis a zárórendelkezőkben azt kellene kimondani, hogy a törvény mikor lép hatályba, illetőleg, hogy a szövetkezeti törvény üzletrészre vonatkozó rendelkezései hatályon kívül helyezésre kerülnek

A leírtakból látható, hogy mi csak a kívülálló üzletrész-tulajdonosok üzletrészenek megvásárlását kívánjuk a szövetkezeti vagyontól kiiktatni, a tagi üzletrészeket nem, és ezért részükre és a megvásárlók részére is kedvezményeket gondolunk biztosítani. Erre szerintünk azért volna szükség mert a szövetkezetek döntő többsége önerejéből nem tudja megvásárolni az üzletrészeket. Már pedig úgy gondoljuk, hogy a politikai hatalomnak is

érdeke, hogy záros határidőn belül tisztázódjanak és véglegessé váljanak a tulajdonviszonyok, mert csak ezek alapján lehet hosszabb távú stratégiát kidolgozni.

Az EU-hoz való csatlakozást követően — elképzelhetőnek tartjuk — a tagi üzletrészek és részjegyek összevonását és a nemzetközi szervezeteti gyakorlatnak megfelelően egységesen üzletrészként való intézményesítését. Amennyiben abban az időben még mindig lennének kívül álló üzletrész-tulajdonosok, akkor egy olyan értelmű felhívást is elképzelhetőnek tartunk, amely felajánlja a szervezetbe való belépést, vagy esetleg külső befektetésként történő elismerésüket, azzal azonban, hogy előbb mindneképpen meg kellene próbálnia a szervezetnek, vagy a tagoknak az üzletrész megvásárlását.

Az üzletrészeken kívül a szervezeteti vagyonra vonatkozó szabályokat is pontosítani kellene. Egyrészt azért mert ezt a törvény nem tette meg, másrészt szükséges volna a nemzetközi gyakorlatból ismert fel nem osztható szervezeteti tulajdonra vonatkozó szabályok megalkotása is. Ennek megfelelően módosítani kellene a törvény 69. §-nak tartalmát, mi több a módosított szabályt nem is felelősség szabályai között kellene elhelyezni, hanem a szervezetet gazdasági tevékenységénél. A 69. §-ban megfogalmazott jelenlegi szabályok ugyanis nincsenek szinkronban a cím alatt levő egyéb szabályokkal azért, mert azok kártérítési felelősségi szabályok, míg a 69. § a vagyoni helytállás szabályait rögzíti. Ennek megfelelően a jelenlegi 69. §-t hatályon kívül kellene helyezni, de tartalmilag a 62. §-ba át kellene menteni. A mi elképzeléseink szereint a 61. § a következőképpen alakulna: (1) A szervezetet a tulajdonában álló és a tagok vagy mások által használatba adott vagyoni eszközökkel önállóan gazdálkodik, az adózott eredményével e törvény keretei között szabadon rendelkezik. (2) A szervezet minden olyan tevékenységet folytathat, amelyet a törvény nem tilt. (3) A hitelszervezet tevékenységét csak tagjai részére végezheti. 62. § (1) A szervezetet tartozásaiért saját vagyonával felel. A szervezetet vagyonához tartozik: a részjegytőke, az üzletrésztőke, az eredménytartalék, a fel nem osztható szervezeteti alap és a szabad vagyoni eszközök. (2) A részjegytőke a szervezeteti tagok által jegyzett és befizetett részjegyek összessége. (3) Az üzletrésztőke az 1992. évi II. törvény alapján intézményesített szervezeteti vagyon, amely a tulajdonosokat a részükre kiállított és a zárszámadó közgyűlésen meghatározott névérték arányában illeti meg. Az üzletrésztulajdonra — az e törvényben nem szabályozott kérdésekben — a külön törvény szabályai az irányadók. (4) Az eredménytartalék az évvégi nyereségből képzett alap. Rendeltetését és felhasználásának módját, az alapszabályban kell meghatározni. (5) A fel nem osztható szervezeteti alap a szervezetet tulajdona, amelyet a közgyűlés a tagok kétharmados többséggel meghozott határozata alapján az évvégi — adózatlan — nyereségből különítenek el, vagy növelnek — a nyereség meghatározott százalékával az alapszabályban meghatározottak szerint. A fel nem osztható alapba kell helyezni az államtól kapott ingyenes juttatásokat (állami támogatás, hitelezésgazdálkodás, természetbeni javak stb.) és az állami támogatásból vásárolt üzletrészeket is.

Kivennék a szabályok közül a 61. § második bekezdését, ami úgy szól, hogy: A szervezetet éves kiosztható eredményének nagyobb részét a személyes közreműködés arányában a tagoknak kell visszatéríteni. Tennék ezt mégpedig azért, mert ha összevetjük a 61. § (1) bekezdésével, amely úgy szól, hogy a szervezetet a törvényes keretek között az adózott eredményével szabadon rendezik, akkor a személyes közreműködésre való utalás megszorító rendelkezésnek tűnik. Másoldalról a gyakorlat sem igazán tudott e szabállyal mit kezdeni, hiszen a törvény nem fogalmazza meg, hogy mit is ért személyes közreműködés alatt. S az igazság szerint ennek a megfogalmazása nem is törvényi feladat. Az alapszabályban kellene minden szervezeteti formának rögzíteni, hogy mit vár el tagjaitól. De miután ez — a szervezetek különbözősége folytán

— egészen biztosan nem hozható közös nevezőre, azért a törvényből a személyes közreműködés terminuszt legalábbis abban a formában, ahogyan az a 61. § (2) bek-ben megfogalmazódik, ki kellene iktatni.

A 62/A §-ban kellene a 69. § (2) bekezdését áthozni, azaz itt kellene kimondani, hogy a szövetkezeti tag a saját vagyonával és a szövetkezettől járó munkadíjával nem felel a szövetkezet tartozásaiért. Ez anél is inkább helyénvalónak látszik, mert nem zavarná a tag kártérítési felelősségi szabályait, nem keltene azt a képzetet, hogy a kártérítési felelőssége is korlátozott felelősség, azaz nem terjed ki a saját vagyonra, vagy a munkadíjra.

S végül szükségesnek tartjuk a szövetkezeti törvény keretei — és nem a zárórendeletek közé beiktatni — a szövetkezeti érdekképviselői rendszerét, külön kiemelve az Országos Szövetkezeti Tanács (OSZT) sajátos funkcióját. Ez azért lenne fontos, mert a rendszerváltás óta eltelt tíz év, teljes mértékben meggyőzött arról, hogy nem elegendők az egyesülési törvényben megfogalmazott szabályok, hogy a hatályos kormányok az érdekegyeztetést és érdekvédelmet szükséges rossznak tekintik; ha azonban a törvény szabályozná az érdekképviselői szervek rendszerét, jog- és hatáskörét, kötelezettségeit, valószínű, hogy nem lehetne olyan könnyen kikerülni őket a szövetkezeti életviszonyokat érintő jogi szabályozás során, mint ahogyan eddig sok esetben történt. Elképzeléseink szerint módosításokkal kölcsönözni lehetne az 1971. évi III. törvény szabályait, azzal azonban, hogy a valamennyi szövetkezetet érintő kérdésekben az OSZT-nek lenne jog- és hatásköre, vagyis az egyes országos érdekképviselői szervek csak az OSZT határozatának megfelelően volnának kötelesek eljárni. Ez feloldaná azt az anomáliát, hogy egyes érdekképviselői szervek saját érdekeiket közös érdeknek tüntessék fel és kikényszerítsék ezen az alapon, a minden szövetkezetre érvényes szövetkezeti törvény módosítását, amint arra az elmúlt években már volt példa. Ez a felismerés egyébként kritikája a tíz évvel ezelőtt leírt gondolatoknak is, amikor elegendőnek tartottuk az egyesületi törvény alkalmazását is.

Összefoglalva megállapítható tehát, hogy mi nem vagyunk hivatottak folytonos módosításoknak, annak azonban igen, hogy azok a szabályok megváltoztatásra, vagy kiiktatásra kerüljenek, amelyek gátjaivá váltak a szövetkezeti mozgalom továbbfejlődésének, vagy legalábbis nem szolgálják azt a kívánt mértékben.

A leírtak nem a véglegesség igényével fogalmazódtak meg, hanem abból a célból, hogy elindítsanak egy közös gondolkodási folyamatot, azért, hogy a hatályos és a majdand elfogadásra kerülő szövetkezeti jogszabályok jobban megfeleljenek azoknak, akikre vonatkozik és akik a mindennapok gyakorlatában azt alkalmazzák.

MARIA DOMÉ

PAST, PRESENT AND FUTURE OF THE COOPERATIVE
LEGISLATION

(Summary)

The author searches in her essay whether the prevailing cooperative law (1992:1.) comes up or not to the present practice of cooperatives, i.e. whether we need a new cooperativa law or it is enough a law revision. In her answer she looks back to the past of Hungarian cooperative legislation, she analyses the present and prognosticate the future. The prevailing law with revisions in her opinion is response to the requirements to our adhesion to European Union. Nevertheless the modification has to provide for three essential questions: the termination of nonmembers — share-property, the codification of rules concerned with indivisible cooperative property and the new regulation of cooperatives — corporate system. The author deals with reasons of modification in details.

JÓZSEF HAJDÚ*

The preliminaries and basic elements of the new Hungarian private pension system

Foreword

Pensions are a major issue across Europe and the rest of the world. How pensions should best be provided is one of the questions which dominates election campaigns as well. Today's typical pension is a basic state one financed by tax contributions to government and paid out by the government. This method of state provision is now outmoded and causing problems in the unorganised world. More and more countries around the world have more old people as a proportion of their total population. This means fewer working people paying enough taxes to finance state pensions. Reform of existing pension arrangements is therefore urgently required if the so-called "pensions time-bomb" of pension pay-outs exceeding tax contributions is to be avoided.

The real spectre haunting the world these days is the spectre of bankrupt state-run pension systems. The pay-as-you-go pension system that has reigned supreme through most of this century has a fundamental flaw, one rooted in a false conception of how human beings behave: it destroys, at the individual level, the essential link between effort and reward in other words, between personal responsibilities and personal rights. Whenever that happens on a massive scale and for a long period of time, the result is disaster. Two exogenous factors aggravate the results of that flaw: (1) the global demographic trend toward decreasing fertility rates; and, (2) medical advances that are lengthening life. As a result, fewer and fewer workers are supporting more and more retirees. Since the raising of both the retirement age and payroll taxes has an upper limit, sooner or later the system has to reduce the promised benefits, a telltale sign of a bankrupt system.

Whether this reduction of benefits is done through inflation, as in most developing countries, or through legislation, the final result for the retired worker is the same: anguish in old age created, paradoxically, by the inherent insecurity of the "social security" system.

* The author is an assistant professor of Labour Law and Social Security at "József Attila" University, Szeged, Hungary.

1. The pension reforms of Central and Eastern European Countries

1.1. What's the problem?

Pension reform is an important and sensitive issue in almost all countries, but especially so in Central and Eastern European (CEE) countries with their ageing populations. (See Table 1. [Please find every tables in the Appendix])

Established in a different economic and demographic era, most public pension programs are now very expensive. In many countries, pension spending is the largest expenditure item in government budgets, absorbing 15 percent of GDP in Poland and in Hungary roughly 10 %. (Table 2)

Meanwhile the payroll taxes required to finance these expensive systems are among the highest in world, some reaching 40–50 percent of employees' gross wages. Even so, they're not high enough to cover expenditures in Hungary, where the social insurance systems, among them mainly the health insurance, run large deficits every year. (See Tables 3–5.)

The costs are high in large part because of the large number of pensioners. Costs are also high because of generous early retirement rules and high rates of disability – with the latter, for example, doubling during the transition in Hungary. (See Table 6)

At the same time, the retirement age is relatively low – about 62 for men and women as well, compared with 65 for men and 67 for women in most OECD countries. But it was only 55 years for women and 60 years for men before the recent reform.

Demographics and the high payroll tax rates – which encourage informalization – have reduced the rates of contributions, making it hard for governments to maintain adequate replacement rates.¹ (See Table 7)

1.2. What's one possible solution?

Raising effective retirement ages, tightening disability criteria, and introducing affordable but automatic indexation mechanisms are three crucial reforms that must be considered.

Evidence from around the world is mounting that mixed multiple-pillar systems – where the public sector concentrates on providing a basic minimum pension, the first pillar, while the private sector manages a fully funded scheme (with benefits directly tied to contributions), the second pillar – are better equipped to deal with ageing populations.

Hungary has also encouraged voluntary private pensions in 1993,² which now covers one quarter of the labour force.

These and other reform measures to transform pay-as-you-go public pension systems into funded mixed systems will yield major benefits. a) They put the publicly-provided minimum pension on a more financially sustainable basis – helping to guarantee a basic minimum pension for all future retirees. b) They encourage the deepening of domestic capital markets, by increasing the pool of long term savings available for domestic

¹ Caio K. Koch-Weser: Pension Reform in Central and Eastern European Countries, Address to the Social Welfare Reform and New Pension Schemes Panel Central and European Economic Summit, Salzburg, Austria, July 9–11, 1997

² Act XCVI of 1993 on Voluntary, Mutual Supplementary Insurance Funds.

investments. c) They reduce labour market distortions, by more closely aligning benefits with contributions and reducing the tax element in the latter.

These benefits notwithstanding, the reforms have major distributional effects; they accordingly raise deep political economy issues. Those with current entitlements will lose under the reforms – assuming that those entitlements would be fully honoured without reform.³

1.3. The role of the World Bank in the transition of pension systems

The World Bank is working with almost all the countries in the CEE region on pension reform. In Hungary the World Bank was supporting the adoption of mixed systems under adjustment operations. The World Bank in January 27, 1998 approved a US\$ 150 million Public Sector Adjustment Loan (PSAL) to Hungary in support of the government's efforts to effectively implement comprehensive pension system reforms through balance-of-payments assistance. The loan has a maturity of nine years, including a three-year grace period, at the standard LIBOR-based interest rate of single currency loans, and will be disbursed in one tranche. Since Hungary joined the World Bank in 1982, commitments total approximately US\$ 4.2 billion for 39 projects.

The underlying objectives for systemic reform would be to provide income security and protection against poverty in old age; reduction in high payroll taxes with their negative effects on compliance and labour markets; reduction of the burden of pensions on public finance; and provision of mechanisms for increasing private savings.

1.4. The structure of the newly emerged Hungarian pension system

The Hungarian was the first comprehensive pension reform in Central and Eastern Europe, and it will set the standards for the other transition economies. It represents a major improvement over the previous systems and should protect pensioners while greatly improving fiscal accounts.

In Hungary the original plan was to introduce a three-pillar pension system. The first tier (of one or more publicly financed social insurance programs) would provide minimum income security and protection against poverty for the elderly (social insurance managed, pay-as-you-go type pension). The second tier would have one or more mandatory earnings-related programs, which in turn would be fully or at least partly capitalised (private pension fund). The third tier would have one or more voluntary earnings-related pension regimes (voluntary, private pension insurance fund). Plus one tier would be the social assistance pension (welfare pension). The public sector reform package includes the following main elements:

1. Reform (or modernisation) of the existing public pay-as-you-go (PAYG) pension system. The reform package adopted by the Hungarian Parliament includes the reform (or modernisation) of the PAYG system, and the introduction of a new pension system. The reforms of the PAYG include increases in the retirement age for men and women, changes in indexation rules, and several changes in the formula designed to tighten the

³ Caio K. Koch-Weser: Pension Reform in Central and Eastern European Countries, Address to the Social Welfare Reform and New Pension Schemes Panel Central and European Economic Summit, Salzburg, Austria, July 9–11, 1997

link between contributions and benefits. (The increase in the retirement age, as well as tighter rules for early retirement, were adopted by Parliament in July 1996). The new system comprises a new first pillar, also publicly-managed and financed on a PAYG basis (a downsized version of the reformed PAYG), and a new second pillar, privately managed and fully funded. In addition, a third pillar, also privately managed and fully funded but voluntary, has been in operation since early 1994, and the government has decided to continue encouraging the growth of this voluntary pillar through tax incentives.

2. *The introduction of a fully-funded and privately managed pension system for those workers who decide to join, and mandatory for new entrants in, the labour force.* The new system is mandatory for all new entrants into the labour force as of July 1, 1998. Workers who have already acquired pension rights under the current system, and those who enter the labour market until July 1998, have the option to stay in the reformed PAYG, or to switch to the new system. The new system began operating on January 1, 1998. Workers are given two years to exercise their right to switch to the new system (i.e., August 1999). Workers who initially opt for the new system will be able to return to the reformed PAYG until December 2000. After that date, workers will be permanently affiliated with either the reformed PAYG or with the new system.

The International Finance Corporation (IFC), manages more specific transactions that can help establish the second pillar. IFC works with strong technical partners to establish or invest in private pension funds. It has a successful history of participation in pension fund privatisation in Latin America. And in 1995, the Corporation was involved in the development of private pension funds in Slovenia.⁴

3. *The introduction of a social assistance for the poor who do not qualify for a minimum pension.* The pension reform also includes a safety net for poor pensioners, financed by the central budget. This welfare program is known as the "zero pillar." Social assistance is an important source of income for those pensioners who receive it, but their numbers are small (i.e., less than 2 percent). The figure is higher among poorer pensioners, but the bulk of recipients of a social assistance pension are not poor. In addition to pensioners, the so called Social Assistance Act⁵ specifies that unemployed persons of an active age who have been unemployed for more than three years, can receive social assistance if they are no longer entitled to long-term unemployment benefits and lack other income or assets.

The supplementary (pension) system (mutual pension fund), as a third pillar of the Hungarian pension scheme. The above mentioned public reform package was forerunningly supplemented with a voluntary, mutual insurance fund system in 1993. According to the Act on Voluntary, Mutual Supplementary Insurance three type of funds can be set up. Health fund, pension fund and unemployment benefit fund.

Statistics show that the wave of founding voluntary health and pension insurance funds has ended and the market is expected to consolidate in 1997. Fierce competition is merging between individual pension funds to attract fund members. A total of 288 voluntary mutual insurance funds had been set up by the end of 1996, with total assets worth HUF 20 billion according to preliminary estimates, and a total of 500,00 fund members. Most funds are for pension. Most were employer or sectoral-based, with about

⁴ Caio K. Koch-Weser: Pension Reform in Central and Eastern European Countries, Address to the Social Welfare Reform and New Pension Schemes Panel Central and European Economic Summit, Salzburg, Austria, July 9–11, 1997.

⁵ Act III of 1993 on Social Administration and Social Assistance Benefits.

60 % of total contributions coming from employers impelled by tax incentives. But it is early days yet. Uncertainties in health care issues did not favour the establishment of health funds, as currently only 35 such funds are operating with a total of 1,100 fund members.

Employers paid two-thirds of all membership fees and fund members paid one-third, according to the latest statistics: this proportion was 50–50 percent in 1995.

The stimulation of voluntary pension insurance funds is thought to be important in shaping the three-pillar pension system. The pension reform allows voluntary pension insurance funds to decide whether they wish to undertake compulsory fund duties or not. This option is only available if they can prove they have or will have more than 5,000 members. In this case, the capital coverage type pension fund can function within the organisational framework of voluntary mutual pension insurance funds. This, however, does not exclude the possibility that new funds are set up for compulsory pension insurance services.

Reforms in the financing of social security for cash and insurance benefits administered by the Pension Fund and by the Health Insurance Fund. Measures to finance social security and insurance benefits include: employer rate reductions; an increase in the ceiling on workers' contributions; and the introduction of a minimum contribution for health benefits. In addition, two budget measures were adopted: the separation of contributions for cash and health benefits in the Health Insurance Fund budget; and the elimination of cross-transfers between Pension Fund and Health Insurance Fund. These measures are positive steps aimed at reducing the distortionary effects of the present contribution system; for salaried employees in the formal economy and at making public accounts more transparent.

2. Private pension schemes: A personable future!?

Private pension schemes, which were once thought of as a luxury, are now becoming reality in post-Communist Europe. Poland and Hungary showing innovative leadership.

Privately-run, fully-funded pension schemes are steadily spreading across post-Communist Europe. Having already been established in Hungary and Poland in 1998. It having been heavily discussed by the Czech Republic, Slovakia, Romania, Latvia and the Russian Federation, such reforms are now under way in Estonia, Lithuania, Slovenia and Kazakstan, with other former Communist countries being likely to follow suit in the near future.

Notably, Poland and Hungary have adopted, while others are considering, a three-pillar approach along the lines first suggested by the World Bank three years ago. The state-run pay-as-you-go pension system is flanked by a mandatory, fully-funded, privately-run pension system that is likewise financed by payroll contributions. These two mandatory schemes are in turn flanked by a voluntary structure of privately-run contributory pension funds for those seeking an even more generous retirement income.

2.1. At first, a low priority

In the early days of the transition from a command economy to a market system, the most urgent priority was to abolish subsidies and free prices so that they could reach

market-clearing levels, thereby providing both a measure of efficiency and a signal of where fresh investment was needed. This meant re-creating a framework of contract and commercial law, a market-oriented taxation system, instruments to implement monetary and fiscal policies, a structure of prudential regulation and supervision of financial markets, together with the institution, management, and staff to support the new system. Given the burden of so many pressures, providing for a new, or additional, means of income security in old age could hardly command much priority, particularly as the Communist inheritance included a comprehensive state-pension system, based on a pay-as-you-go method: that is, current wage deductions, topped up when necessary by taxation receipts.

In any case, personal savings in those early days were at a low level. There were also no securities markets of a depth and transparency sufficient to allow pension funds to allocate their investment portfolios so as to match their actuarial obligations – or else such markets if they did exist were still in the embryonic stage. Long-term financial contracts were inhibited by the uncertainty of the changeover from the command economy and by the high rates of inflation generated once subsidies were removed and price controls, lifted. Only later on in the transition process, as some of the economic uncertainty abated and inflation was brought under control, was consideration given, beginning in Hungary, to authorising and nurturing privately-run, fully-funded pension schemes.

A more mature stage is now being reached, however, in post-Communist countries, especially in Central and Eastern Europe. Ageing populations and low levels of fertility will impose a growing burden on state pay-as-you-go pension schemes, and, as in developed countries, the argument is being made that encouraging private contributory pension funds as a substitute and/or a supplement for state pay-as-you-go schemes would help to relieve the pressure.

Private pension schemes are attractive for other reasons as well. Consumer choice is widened. The flow of long-term savings is boosted. New sources of finance are provided for investment in a country's economic growth. A fillip is given to the development of local capital and other financial markets. And corporate governance is enhanced by the presence of powerful investment institutions.

Five, six or seven years down the road since the post-Communist transition began (10 years on in the case of Hungary), governments and legislators have a little more time to draft and enact laws sanctioning the formation of privately-run, fully-funded pension schemes, as well as the regulatory and supervisory frameworks that are needed for their efficient, prudent operation and for the financial markets they operate in.

2.2. Unworkable state schemes

Meanwhile, pressures on state-run pay-as-you-go schemes are becoming critical. Demographic trends and the generous terms of state-pension provisions in relation to average incomes are mostly to blame. Male retirement ages tend to be lower – about 60 years in most of the former Communist countries⁶ as compared to an average of 64–65 years for the member countries of the Organisation for Economic Co-operation and Development. The dependency ratio – that is, the ratio of people over 60 to people of

⁶ As we have already mentioned before, the retirement age in Hungary reached age 62 for both sex in 1998.

working age (20–59) – is much higher in many former Communist countries than in OECD member countries. Despite high payroll contributions – 49 % of gross pay in Hungary – many state pension schemes are in chronic deficit, needing to be topped up each year through fiscal subsidies.

As a result, aggregate state spending on pensions is much higher as a percentage of gross domestic product in post-Communist countries than in economically more advanced nations. In some former Communist countries, state spending on pensions exceeds 10 % of gross domestic product. Yet the pensions paid by some state pay-as-you-go schemes in the post-communist region barely cover subsistence. Sometimes, as in many parts of the Russian Federation and in other former Soviet republics, they are not paid at all for months at a time because of the strain on the state's finances caused by the non-payment, or slow payment, of taxes.

The pressure on state budgets will become worse in the absence of suitable countermeasures. In Hungary, for example, state spending on pensions has doubled from 5 % of gross domestic product to the present 10 %. True, part of the reason lies in policies designed to facilitate early retirement and provide more liberal disability pension eligibility so as to soften the sharp rise in unemployment and the wider social impact of the transition. Nonetheless, the underlying demographic structure of the Hungarian population has been changing for the worse. The ratio of contributors to beneficiaries in the state scheme is projected to decline from 2.2 in 1990 to 1.76 in the year 2020.⁷

2.3. Innovative efforts in Hungary

Efforts to reform public pay-as-you-go schemes in most post-Communist countries were directed at raising retirement ages (as in Hungary), limiting occupational privileges, strengthening the link between contributions and benefits, and establishing clear rules of indexing, including indexing pensions already in payment to prices and not to average wages.

In some countries – Poland, Hungary, and the Baltic states – the reformers were going further. They were changing the basic nature of the mandatory state pension scheme by placing a large share of it on a fully-funded and, in some instances, privately-managed basis. This provides a direct link between an individual's contributions and his or her future benefits. Likewise, if the funds are privately managed, they could provide a stronger deterrent against finance ministers being tempted to raid pension accounts in order to balance their books.

In Hungary, from 1 January of 1998, a quarter of all pension contributions transferred to a new structure of mandatory, privately-run pension funds. To meet the initial imbalance between the funds' receipts and their current and actuarial outgoings, the new system is funded initially by issues of public bonds and by the proceeds of privatisation sales. Younger workers are able to opt out of the old state system, which is scaled down over the next four decades.

Neither mandatory pension schemes nor a third pillar of voluntary contributory pension funds can function properly in the absence both of a thriving capital market and of laws governing their prudential operation. So far, three countries – the Czech

⁷ Colin Jones: Capital Trends –October 1997 (Volume 2, Number 12)

Republic, Hungary and Slovakia – have enacted legislation governing the World Bank's third pillar of voluntary private pension funds, and several others are about to do so. In both Russia (where more than 1,000 funds have been set up) and Bulgaria, private pension funds are operating in a legal vacuum and in consequence have failed to attract significant contributions. In Romania, where two private pension funds were created in 1993, operations have been blighted by the primitive conditions prevailing in the local securities markets.⁸

3. Some often mentioned scepticism of private pension funds

In this sub-paragraph we simply would like to touch upon some mostly criticised arguments and put some balance against the unconditional acceptance of private pension model. The strategy of the privatizers is proving quite successful. Sow doubts about the future solvency of the system. Chip away its near-universal political support by taxing benefits of "affluent" retirees, periodically lowering the definition of affluence. Encourage the "affluent" retirees of the future to provide for themselves, because of the system's wobbliness. And eventually turn the public pension system into welfare for the elderly poor – an easy target for cuts – while leaving the middle class and rich to fend for themselves. This isn't only happening in the US; it's happening around the globe.

This might be dismissed as conspiracy theorising by someone who hasn't been reading publications of international organisations like the World Bank, IMF and the Organisation for Economic Co-operation and Development.⁹ There, they've been quite explicit about what they're up to, because they're writing for an elite audience.

The World Bank's report, *Averting the Old Age Crisis*, recommended a three-pillared system: (1) a mandatory system, financed out of taxes, to provide a minimal base pension; (2) a mandatory savings scheme, in which every worker is required to contribute a portion of his or her earnings to a kind of IRA, to be invested in the financial markets; and (3), a supplementary system of private savings, also to be invested in the financial markets. This is essentially the Chilean model that Time – and Wall Street, hungry for the boodle – adores so much.

What's wrong with this? First, the present system is mildly redistributive, with the rich slightly subsidising the poor in retirement. A private system would end that transfer. And second, a private system would be no better equipped to handle the bulge of boomer retirees beginning around 2010 than the present system. Right now Social Security is financed by a wage base that grows roughly in line with the overall economy; why should the stock market do significantly better?

Most people think that money invested in the stock market finds its way into real investment in buildings and machines. In fact, almost none of it does; most firms finance real investment through their own profits.¹⁰ The stock market is mainly an arena for the buying and selling of existing shares and, through take-overs and spin-offs, of entire

⁸ Colin Jones: *Capital Trends* – October 1997 (Volume 2, Number 12)

⁹ See, for example, the OECD's 1988 report, *Reforming Public Pensions*, which is full of advice on "incremental" reforms to "what was only a couple of decades ago considered as a central achievement of the welfare state [but which] is now being evaluated differently."

¹⁰ Between 1901 and 1994, US non-financial corporations financed less than 5 percent of their capital expenditures through the stock market.

corporations. Investing in the stock market will no more create the wealth necessary to take care of elderly Boomers than Social Security taxes do.

In Chile, according to Joseph Collins and John Lear's excellent new book, *Chile's Free-Market Miracle* (Food First Books), the public system's minimum benefit was \$1.25 a day in 1988. Less than a quarter of all workers make enough money to qualify them for more than this risible minimum public benefit. Tellingly, the army and national police kept their own generous public systems; while the new plan may have been good enough for the masses, it wasn't good enough for the forces in charge. Of course, many publications were silent on all this.¹¹

4. The basic features of the Hungarian private pension scheme, as a newcomer in the national pension system

4.1. Basic regulations of the Act LXXXII of 1997 on Private Pension and Private Pension Funds

In accordance with the principles set forth in the Constitution of the Republic of Hungary, the State ensures the safety of elderly and disabled citizens by means of the mandatory social security system and the associated private pension system. The objective of the Private Pension Act is to provide uniform regulation for the private pensions of citizens and the system of private pension funds based on membership contributions and individual accounts.¹²

4.2. The scope of persons of the Act

The fund member could be: any natural person who, on a *mandatory* or *voluntary* basis, becomes a fund member, pays membership contributions pursuant to the provisions of the Private Pension Act, and receives pension plan benefits¹³ from the fund.

The *mandatory membership* means: Those natural persons, by law, become fund members who prior to reaching the age of 42 become insured for the first time pursuant to the Act LXXX of 1997 on the Beneficiaries of Social Security and Private Pension Benefits (hereinafter: PESSPB) after 30 June 1998 (hereinafter referred to as "new employees").

The *Voluntary membership* means: Any natural person who, pursuant to PESSPB, became insured prior to 30 June 1998, and entered into agreement to obtain service time

¹¹ Doug Henwood: *The Myth of Social Security's Imminent Collapse*, Extra July/August 1995

¹² Article 1 of the Act LXXXII of 1997 on Private Pensions and Private Pension Funds

¹³ The pension plan benefit is a pension payment or a payment received by a surviving relative or beneficiary (hereinafter referred to as "beneficiary") and lump-sum cash payment as regulated in this Act, disbursed from the benefit reserves of the benefit chosen by the fund member, and which is calculated on the basis of the balance, as funding, of the individual account of the fund member at the time of retirement or, at the fund member's request, after attaining retirement age, or to the benefit of a surviving relative in the case of the fund member's death.

entitlement for pension benefits pursuant to PESSPB may become a fund member at his/her own discretion.¹⁴

4.3. Basic Principles of Operation

The fundamental principles determine the entire operation of the newly emerged private pension system. These principles are as following:

a) *Self-administration.* In accordance with the principle of self-administration, fundamental decisions related to the fund are made exclusively by fund members.

b) The *right to choose a fund* may be exercised by joining a fund or switching to a fund the Fund Regulations¹⁵ of which do not restrict such action. No religious, racial, ethnic, political, age or sex discrimination can be exercised against fund members.

c) The *principle of mutuality and self-support.* Based on the principle of mutuality and self-support, fund members jointly accumulate the reserves required to operate the fund and provide pension benefits, while the funds ensure the performance of their obligations by establishing and maintaining the Guarantee Fund in accordance with the provisions of the Private Pension Act. During the accumulation period¹⁶ fund members shall form an investment risk community and, in the benefit period,¹⁷ an investment and insurance risk community.

d) The *principle of ownership.* In accordance with the principle of ownership, the claim of the fund member is the fund member's property and may be inherited in compliance with the provisions of the Private Pension Act, or a beneficiary may be designated.

e) *Guarantees of the benefits.* The fund, as well as the Guarantee Fund and the central budget under the conditions specified in the Act, guarantees the claim of the fund member.

f) The principle of *closed-end financial management* means the concurrent implementation of the following rules: a) the activity of the pension fund aims exclusively at organising and providing pension plan benefits set out in the law; b) the fund covers its expenses and meet the requirement to establish reserves from its revenues and reserves created from the revenues; c) the funding reserves consists of the individual accounts¹⁸ and the benefit reserves.¹⁹ In the accumulation period the fund keeps individual accounts for the fund members, and disburse pension benefits and lump-sum payments from the benefit reserves. The funding of benefits shall be generated from the deposits in the individual accounts and kept in the benefit reserves accounts for pension payments and lump-sum payments specified by the benefit

¹⁴ Article 2 of the Act LXXXII of 1997 on Private Pensions and Private Pension Funds

¹⁵ This is the fund document which, pursuant to the provisions of the Private Pension Act and other legal regulations, contains the key regulations governing organisation and operation of the fund.

¹⁶ That is the period starting at the time of joining the pension fund until the time the amount of the pension plan benefit is determined.

¹⁷ The period starting when the pension plan benefit is determined and lasting until the end of the utilisation of such benefit.

¹⁸ The individual account is a record of contributions, on the basis of which the fund member's claim during the accumulation period and the fund member's pension plan benefits at the time of retirement shall be calculated.

¹⁹ The benefit reserves is a funding for types of benefits being rendered to fund members and records regarding such.

regulations;²⁰ d) pension plan benefits offered by the fund are exclusively available to natural persons specified in the Private Pension Act; e) after the termination of membership or liquidation or voluntary dissolution of the fund, members can claim their share in accordance with the provisions of the Private Pension Act and the order of procedure set out in the Fund Regulations of the fund; f) the individual accounts and benefit reserves, as well as the related secondary reserves²¹ are used exclusively to satisfy the claims of fund members; they neither be confiscated in exchange for other liabilities of the fund or the fund members nor frozen; g) in order to secure the funding of pension plan benefits, the fund may assume liabilities for up to a percentage of its operational revenues and reserves and its own activity reserves, as specified in the financial plan,²² within the framework of the Private Pension Act and in accordance with the Fund Regulations and h) the fund may employ an organisation with proper authorisation to fulfil registration and administrative tasks, economic and investment activities related to the fund's operation, as well as to conduct asset management on behalf of the fund.²³

4.4. The establishment of a private pension fund

The private pension funds can be established by: A. an employers or employees or their certain designated organisations; For example, a) *employers* (separately or jointly), b) *chambers of trade* [hereinafter: "chambers"] (separately or jointly), c) *professional associations* (separately or jointly, or together with a chamber), as well as d) *employees' and/or employers' interest representation organisations* (separately or jointly), or together with the aforementioned entities; B. the *Pension Insurance Administration* if such parties project that the number of fund members shall reach 2,000 persons and C. The *local governments* in Budapest or in the counties (hereinafter: "local governments") may establish territorial funds as open-end funds,²⁴ or participate in the establishment of the regional fund.²⁵

The foundation of a fund requires the license of the State Private Fund Supervisory Board (hereinafter: „Private Fund Supervisory Board”). Voluntary pension funds obtain an operational license from the Private Fund Supervisory Board if they intend to provide fund services in which case the requirements for granting the operational license is identical with the provisions governing the foundation license.²⁶

²⁰ The benefit regulations is the regulations of the fund which contain the rules pertaining to the determination and disbursement of pension payments and lump-sum payments to fund members, as well as the related rules of calculation and reserve accumulation rules for each type of benefit.

²¹ The secondary reserves intended to offset risks related to individual accounts and benefit reserves.

²² The financial plan can be a short-term (annual) and a long-term (10 year) plans intended to project the expected changes in the fund's financial management and reserves.

²³ Article 5 of the Act LXXXII of 1997 on Private Pensions and Private Pension Funds

²⁴ The open-end fund is a fund which does not restrict the scope of potential fund members, with the exception of determining the territorial scope of territorial funds.

²⁵ Article 7 of the Act LXXXII of 1997 on Private Pensions and Private Pension Funds.

²⁶ Article 13 of the Act LXXXII of 1997 on Private Pensions and Private Pension Funds.

4.5. The membership of the private pension funds

4.5.1. Establishment of Membership

The starting date of the membership is: a) the date specified by PESSPB as the date of establishing the legal relationship, for mandatory membership, or b) the date of acceptance of the application for membership by the fund, for voluntary membership.

Any insured person may apply for membership in a chosen fund by submitting a written application for membership.²⁷

A fund member may switch funds upon giving notice to this effect and after paying any membership contributions in arrears.²⁸

4.5.2. Rights and Responsibilities of Fund Members

The private pension fund members have the *right* to: a) participate in electing the bodies of the fund, b) be elected as members or officers of the fund's bodies, c) be regularly informed regarding the operation and financial management of the fund, as well as the balance of their accounts and d) receive fund pension plan benefits in accordance with the Fund Regulations, as well as to be informed regarding the related activities of the fund.

The *responsibilities* of fund members are as follows: a) continuously maintain membership, in a fund chosen by the fund member, during the period of insurance relation pursuant to PESSPB, b) fulfil their data reporting obligations, c) pay membership contributions,²⁹ d) completely return to the fund all benefits and the interest thereon received without legal grounds by the given deadline and e) observe the provisions of the Fund Regulations.

With the exceptions listed in the Private Pension Act, fund members have the equal rights and responsibilities.

Unless the law stipulates otherwise, any natural person may become a member of one fund only.³⁰

4.5.3. Membership Contributions

The membership contributions base is the taxable income specified by PESSPB as the pension contribution base. The rate of membership contributions set by the PESSPB. Similarly, the rules governing the method of payment of membership contributions are specified by PESSPB. Fund membership covers only periods for which membership contributions are paid to the fund.

By undertaking a unilateral commitment, employers may supplement their employees' membership contributions (6 %), or fund members may supplement their

²⁷ Article 22 of the Act LXXXII of 1997 on Private Pensions and Private Pension Funds.

²⁸ Article 24 of the Act LXXXII of 1997 on Private Pensions and Private Pension Funds.

²⁹ The membership contributions is the amount payable to the fund by the fund member, including the sum paid by the fund member or by any other person or organisation for the benefit of the fund member to supplement the mandatory amount specified by PESSPB.

³⁰ Article 21 of the Act LXXXII of 1997 on Private Pensions and Private Pension Funds.

own membership contributions by up to 10 % of the membership contributions base. The employers' commitment covers each employee to the same extent and under the same conditions.³¹

Neither the creditors of the fund member, nor the creditors of the fund may bring forth claims against the amount deposited in the fund member's individual account.³²

4.5.4. Termination of Membership

The fund membership will cease if, a) the member switches to another fund; b) the member dies, c) the condition for membership set out in the Fund Regulations ceases to exist in a closed-end fund,³³ or d) the fund member becomes eligible for disability pension specified by SSPB, in accordance with the decision of the member, or e) if the member withdraws his/her membership. However, the failure to pay membership contributions will not result in termination of membership.³⁴

4.6. The type of the private pension fund benefits

The fund provides the fund member with pension plan benefits in the form of a *pension payment benefit* of the type chosen by the fund member, or as a *lump-sum payment*.

1. The *pension payment benefits* (benefit types) can be as following:

a) a pension payment (life annuity) disbursed to the fund member in advance in monthly instalments until the end of his life;

b) a life annuity which the fund pays to the fund member or his beneficiary³⁵ (heir) for a specified period of time (period certain) from the beginning of the pension plan benefit, and following expiration of the set period, until the end of the fund member's life (life annuity with a fixed beginning period);

c) a life annuity which the fund pays to the fund member until his death, and afterwards to the fund member's beneficiary for a period of time (period certain) determined in advance in the benefit regulations of the fund (life annuity with a fixed end period) and

d) a joint survivorship life annuity: a pension plan benefit paid to the fund member and his beneficiary (or beneficiaries) as long as at least one of them is alive.

2. The type of *lump-sum payment*. The fund effects lump-sum payment:

³¹ Article 26 of the Act LXXXII of 1997 on Private Pensions and Private Pension Funds.

³² Article 25 of the Act LXXXII of 1997 on Private Pensions and Private Pension Funds.

³³ The closed-end fund is a fund which restricts the scope of potential fund members on the basis of professional or other organisational principles.

³⁴ Article 23 of the Act LXXXII of 1997 on Private Pensions and Private Pension Funds.

³⁵ The fund member may designate a beneficiary who is eligible for his/her individual account and pension plan benefit in the event of the death of the member. If the fund member fails to designate a beneficiary, the member's legal heir, a natural person, has to be regarded as the beneficiary. In the absence of such an heir, the amount of the member's individual account will transfer to the Guarantee Fund. If the fund member dies during the accumulation period, the beneficiary may choose whether he/her wishes: a) to withdraw his/her share of the individual account in a lump sum; b) to continue membership and leave such share in the fund; c) transfer it to another fund.

a) as a benefit to the beneficiary after the fund member's death. In lieu of a lump-sum payment, the beneficiary may decide to continue membership and leave the amount in the fund, or roll it over into another fund,

b) if the balance of the individual account is more than twice the size of the normative funding,³⁶ and if, upon commencement of the disbursement of the pension payment, the person eligible for the benefit requests lump-sum payment above the pension payment. The amount in excess of twice the size of the normative funding is, in accordance with the member's instructions, paid to the fund member, or his/her beneficiary,

c) at the request of any fund member who, even if the membership periods in various funds are combined, has not paid membership contributions for at least 180 months upon attaining retirement age. If the fund member does not request lump-sum payment, a pension payment benefit will be calculated³⁷ for such person.³⁸

The basic requirements of the benefit is that any person eligible for pension payment benefits may apply for disbursement of the pension plan benefit at the time of or after applying for a social security pension.

The Private Pension Act regulates the *minimum benefits*. According to the Act, the fund member's normative pension payment,³⁹ which at the time of calculation will be the minimum pension payment, may not be less than 25 % of the pension benefits of the fund member, pursuant to the rules of calculating social security pensions, with consideration of a maximum of five service years recognised without contribution payment.⁴⁰

4.7. The merger and demerger of the funds

Funds of the same organisational structure may *merge* if the General Meetings of the funds concerned so decide. The merger may be carried out through acquisition or consolidation. Funds of different organisational structures may also merge into territorial funds.⁴¹

The funds may establish an alliance (alliances) to represent their interests and implement their common objectives. The alliance may issue professional recommendations concerning the operation of the funds.⁴²

A fund may *demerge* into several funds if the General Meeting so decides, and if the new funds approve their respective deeds of foundation. The resolution on the demerger shall also regulate the question of legal succession.⁴³

³⁶ Normative funding means the capital funding needed to calculate the normative pension payment.

³⁷ We remark that the guarantee offered by the Guarantee Fund and the central budget shall not cover such pension payment benefits.

³⁸ Articles 27–28 of the Act LXXXII of 1997 on Private Pensions and Private Pension Funds.

³⁹ The normative pension payment is the minimum pension payment to be disbursed to any fund member, the funding of which shall, at the time of the pension calculation, be guaranteed by the Pension Guarantee Fund of the funds and the central budget in the manner specified in the Private Pension Act.

⁴⁰ Articles 31 of the Act LXXXII of 1997 on Private Pensions and Private Pension Funds.

⁴¹ Articles 80 of the Act LXXXII of 1997 on Private Pensions and Private Pension Funds.

⁴² Articles 85 of the Act LXXXII of 1997 on Private Pensions and Private Pension Funds.

⁴³ Articles 81 of the Act LXXXII of 1997 on Private Pensions and Private Pension Funds.

4.8. The function of the guarantee fund of the funds

Funds which have an operational license must join the Guarantee Fund and pay a guarantee fee to there.⁴⁴ The rate of the guarantee fee, determined on the basis of the same principles for each fund, is determined by the Board of Directors of the Guarantee Fund.⁴⁵ The guarantee fee is transferred to the bank account of the Guarantee Fund on a quarterly basis, at the latest by the 30th of the month which follows the quarter under review. The guarantee fee is equal 0.3 % to 0.5 % of the revenues from membership contributions of the quarter under review.⁴⁶

The *responsibility of the Guarantee Fund* is as follows: a) to effect the payments; b) to analyse the investment performance of funds in connection with the required rate of return and the availability of provisions to cover pension payment benefits, and to make recommendations to the Private Fund Supervisory Board and the Private Fund Council; c) to represent injured parties in arbitration or liquidation proceedings on commission by fund members eligible for damages; d) to collect membership contributions and, if a fund ceases to exist without a legal successor, to manage the assets deposited in the Guarantee Fund by the fund members after liquidation proceedings are initiated; e) upon the request of a fund member or account holder, the Guarantee Fund takes over and temporarily, for a maximum of six months, manage the member's individual account and takes over his pension payment benefit funding and disburse his pension payment.⁴⁷

Disbursements from the Guarantee Fund. The financial assets of the Guarantee Fund may be disbursed if: a) the claims of a fund member or a beneficiary of a member of the Guarantee Fund have been frozen in the case of a switch of funds, a return to the social security pension system, or the provision of pension payment benefits, or in the case of the death of the fund member; b) if a member's claim⁴⁸ at the time of retirement is smaller than the normative funding; c) if the level of the benefit reserves hampers fulfilment of service obligations in the period of payment of pension benefits.⁴⁹

The fund, whose payment obligations have been assumed by the Guarantee Fund, reimburses the Guarantee Fund for the amount and other related costs incurred in a manner determined by the Board of Directors of the Guarantee Fund. The Guarantee Fund initiates, in the line of duty, a proceeding at the Private Fund Supervisory Board to determine personal responsibility.⁵⁰

4.9. State guarantees and the state supervision of the funds

Basically, but not entirely the State secures the operation of the private pension system by enforcing the rules of institutional protection, by maintaining state supervision

⁴⁴ Articles 86 of the Act LXXXII of 1997 on Private Pensions and Private Pension Funds.

⁴⁵ Articles 91 of the Act LXXXII of 1997 on Private Pensions and Private Pension Funds.

⁴⁶ Articles 92 of the Act LXXXII of 1997 on Private Pensions and Private Pension Funds.

⁴⁷ Articles 88 of the Act LXXXII of 1997 on Private Pensions and Private Pension Funds.

⁴⁸ The member's claim means the balance of the member's individual account in the accumulation period; or, in the benefit period, the value of benefits payable to the member from the reserves of the benefit chosen by the member.

⁴⁹ Articles 89 of the Act LXXXII of 1997 on Private Pensions and Private Pension Funds.

⁵⁰ Articles 90 of the Act LXXXII of 1997 on Private Pensions and Private Pension Funds.

and by assuming financial guarantees from the central budget for the solvency of the Guarantee Fund, which guarantee the payment of the fund members' claims.⁵¹

Legal supervision of the funds is carried out by the General Prosecutor's office in compliance with the relevant governing rules, and state supervision is carried out by the Minister of Finance through the Private Fund Supervisory Board.⁵² In this context we must pay attention to the private fund council as well. The Private Fund Council is the consulting body of the Private Fund Supervisory Board. Members of the Private Fund Council are as follows: a) the representatives of the Ministry of Finance, the Ministry of Welfare and the Ministry of Labour (one representative each); b) the representative(s) of the Alliance(s) of Funds; c) four independent experts invited by the Minister of Finance upon the recommendation of the president of the Private Fund Supervisory Board; d) the representatives of the State Insurance Supervisory Board, the State Supervisory Board of Money and Capital Markets, the National Bank of Hungary and the Budapest Stock Exchange (one representative each); e) the representative of the Guarantee Fund; f) a representative delegated by the Pension Insurance Fund Administration, g) the representative of chambers in which fund service providers are members and h) interest representation bodies in which fund service providers are members.

The Private Fund Council: a) make recommendations concerning the activities of the funds and the Guarantee Fund, as well as concerning changes in their operational conditions, their roles in the money and capital markets, concerning experience with regard to the implementation of legal regulations related to the funds, concerning the bills and drafts of legal regulations related to the scope of responsibilities of the funds, the practice of consistent asset evaluation and performance assessment techniques of the funds, the regulations on investment diversification and concerning the minimum return requirements of the funds; b) put forward proposals in the given field and in terms of ethical conduct, and shall publish these proposals in co-operation with the Private Fund Supervisory Board and c) prepare, have others prepare, and publish professional publications related to the funds.⁵³

Conclusion

Pension reform is a central transition issue, bringing together labour market, financial sector, and social equity issues. It offers an important opportunity to countries in the region to increase economic growth rates and better meet their social objectives.

The general solution lies in mixed public/private systems.⁵⁴

Improvements in the administration of social security in expenditure control, financial management and in budget management of the social insurance funds. Improvements in three major administrative areas will be necessary for successful implementation of pension reform: taxpayer identification, contribution collection, pension records, and current account management. Non of them have been successfully implemented yet.

⁵¹ Articles 100 of the Act LXXXII of 1997 on Private Pensions and Private Pension Funds

⁵² Articles 101 of the Act LXXXII of 1997 on Private Pensions and Private Pension Funds

⁵³ Articles 121 of the Act LXXXII of 1997 on Private Pensions and Private Pension Funds

⁵⁴ Caio K. Koch-Weser: Pension Reform in Central and Eastern European Countries, Address to the Social Welfare Reform and New Pension Schemes Panel Central and European Economic Summit, Salzburg, Austria, July 9–11, 1997

References

- Caio K. Koch-Weser: Pension Reform in Central and Eastern European Countries, Address to the Social Welfare Reform and New Pension Schemes Panel Central and European Economic Summit, Salzburg, Austria, July 9–11, 1997
- Colin Jones: Capital Trends –October 1997 (Volume 2, Number 12)
- Czúcz Ottó: Öregségi nyugdíjrendszerek az európai szocialista országokban (Az alapellátások típusai), ACTA Juridica et Politica, Tomus XXVI, Fasciculus 1., Szeged, 1979
- Doug Henwood: The Myth of Social Security's Imminent Collapse, Extra July/August 1995
- European Commission (1994). Supplementary Pensions in the European Union: Development, Trends and Outstanding Issues, Brussels.
- OECD (1997). Civil Service Pension Schemes, SIGMA Papers: No. 10, Paris.
- World Bank (1994). Sharing the Responsibility: Public and Private Schemes, Development Brief, No. 41, Washington, D.C.
- World Bank (1994). Redistributions Across Income Levels in Pay-as-you-go Systems, Development Brief, No. 44, Washington, D.C.

Appendix

Table 1

Demographic environment of pension schemes in CEE

Countries	% of population over 60, 1994	Demographic dependency ratio, 1990
Albania	9.0	16.7
Belarus	17.5	33.3
Bulgaria	20.9	37.2
Croatia	17.8	32.3
Czech Republic	18.0	32.3
Estonia	18.4	32.3
Hungary	19.3	35.9
Latvia	18.8	33.3
Lithuania	16.9	30.3
Moldova	13.1	26.3
Poland	15.6	27.8
Romania	17.2	29.4
Russian Federation	16.6	31.3
Slovakia	15.1	28.4
Slovenia	17.3	29.4
Ukraine	18.5	35.7
CEFTA	16.6	29.9
South-eastern Europe	17.4	30.4
Baltic republics	17.8	31.7
FSU	17.0	32.4
Average	17.0	31.6
OECD average	18.2	32.9

Source: *Regional Monitoring Report*, No. 3, Florence: UNICEF, 1995. *Averting the Old-Age Crisis*, World Bank: 1994

Table 2

Pension expenditure as percentage of GDP

Countries	Source	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Albania	UNICEF/ ILO	5.7	6.8	10.1	6.2	6.2	.	5.7
Belarus	UNICEF	.	6.2	6.4	5.7	6.0	.	.
Bulgaria	UNICEF/ ILO	8.7	8.7	9.4	10.2	10.9	9.7	8.0
Croatia	WB	.	13.6	10.6	6.0	6.2	.	.
Czech Republic	CRMLSP	8.3	8.0	7.8	8.4	8.4	8.4	9.0
Estonia	WB(1)	.	.	.	5.3	6.6	6.4	7.0
Hungary	ILO(1)	9.0	9.7	10.2	10.4	10.3	10.8	9.9
Latvia	UNICEF	6.3	5.8	7.8	6.2	9.9	11.8	.
Lithuania	UNICEF	4.9	5.5	6.1	5.8	5.1	6.3	6.7
FYR Macedonia	WB	.	10.4	11.4	11.4	15.6	.	.
Poland (x)	ILO(2)	6.7	8.1	12.4	14.6	14.9	15.8	15.6
Romania	WB	5.7	6.9	7.0	6.8	6.2	.	.
Russian Federation	UNICEF	5.9	6.0	6.6	7.3	6.4	5.9	.
Slovakia	ILO(3)	7.8	7.9	8.6	9.9	9.1	8.7	8.6
Ukraine	UNICEF	4.4	4.9	6.9	7.1	7.7	.	.
CEFTA		7.6	8.4	10.7	12.1	12.2	12.7	12.5
South-eastern Europe		.	9.0	8.5	7.3	7.1	.	.
Baltic republics		5.6	5.7	7.0	5.8	7.3	9.5	.
FSU		.	5.8	6.6	7.2	6.6	.	.
Average		.	6.7	7.1	8.4	8.0	.	.

Key to sources: "UNICEF": *Regional Monitoring Report No.3*, Florence, UNICEF, 1995. "World Bank": E. Andrews, M. Rashid, *The Financing of Pensions Systems in CEE*, Washington: World Bank, 1996. "WB(1)": *Estonia – Poverty Assessment*, Washington: World Bank, 1996. "ILO (1)": *Hungary – Country Review*, Budapest: ILO-CEET, 1997. "ILO (2)": ILO calculations based on Polish statistical data. "ILO (3)": *Social Protection in the Visegrád Countries*, Budapest: ILO-CEET, 1995 (updated). "CRMLSP": *Pensions – Basic Information*, Prague: Ministry of Labour, 1996.

(x) Data for Poland for 1989–1991 and 1992–1995 are not comparable, since 1992 gross pension expenditure included personal income tax deducted from paid pensions. In most other countries, pension benefits are not subject to taxation. Our estimates show that "net" pension expenditure were 12.6 % of GDP in 1992 and 1993.

Table 3

Rates of social security contributions (system dependency rates in selected countries)

Countries	Employers	Employees	Total
Albania	34.8	11.7	46.5
Belarus	36.0	1.0	37.0
Bulgaria	43.0	2.0	45.0
Croatia	19.8	23.9	43.6
Czech Republic	36.9	12.5	49.4
Hungary*	47.5	11.5	59.0
Latvia	33.0	5.0	38.0
Lithuania	29.9	1.0	30.9
Poland	48.0	0.0	48.0
Slovakia	38.0	12.0	50.0
Russia	40.0	1.0	41.0
Ukraine	40.0	1.0	41.0

Source: *Social Protection in Europe: Outline of Social Security Programmes, 1996*. Geneva: ISSA, 1996.

* Unemployment insurance included.

Table 4

Social expenditure in proportion of GDP

Countries	Year	% of GDP
Albania	1995	9.6
Belarus	1993	12.5
Bulgaria	1993	17.7
Czech Republic	1994	21.3
Estonia	1993	16.7
Hungary	1995	28.6
Latvia	1994	22.9
Lithuania	1995	14.2
Poland	1995	26.7
Romania	1993	12.9
Russian Federation	1994	12.5
Slovakia	1995	21.4
Ukraine	1994	21.4
CEFTA		25.7
South-eastern Europe		14.2
Baltic republics		18.2
FSU		14.2
Average		17.1

Sources: UNICEF, *Regional Monitoring Report* No. 3, Florence: ILO estimates (for Albania, Bulgaria, Hungary, Lithuania, Poland and Slovakia). World Bank, *Poverty in Russia: An Assessment*, Washington: World Bank, 1995.

Table 5

Revenues and expenditures of the Hungarian Pension Insurance Fund, 1996

Revenues	Million HUF	Expenditures	Million HUF
Revenues from contributions, of which:	499 566	Retirement benefits, of which:	504 866
employer's contribution	411 828	pensions by own right over the retirement age	435 211
individual contributions to retirement funds	75 499	benefits paid to dependents of the retired person	69 655
contributions to retirement funds for unemployment benefit	7 843	Other expenses and payments	2 405
Other revenues connected with social security , of which:	15 992	Operational expenditures, of which:	9 851
interest on overdue payment and penalty	10 976	regular operational expenditures	8 027
interests and other gains	4 456	Investment from budgetary allocations for operation	754
Principal repayment of dwelling coverage state bond	1 160	Expenditures connected with interests, revenues and real estate management	103
Revenues used for operation	1 550		
Accounting between the Funds, of which:	37 198	Accounting between the Funds, of which:	66 055
contribution for health insurance benefits in cash received from the Health insurance Fund	37 198	Contributions given to Health Insurance Fund on account of pension expenditures	64 623
Sales of assets to reduce deficit	41	interest connected with the treasury account	769
Revenues, total	559 963	Expenditures, total	584 803

Source: KSH Statistical Yearbook, 1997 p. 322

Table 6

Number of new pensioners by own right in Hungary

Year	Early retirement	Pre-retirement	Miners'	Old-age*	Disability and accident disability	Pensioners by own right, total
Pension						
<i>Number</i>						
1990	27 008	-	-	84 038	61 326	172 372
1994	11 648	29 430	550	48 224	62 418	152 270
1995	11 151	22 914	339	47 292	61 009	142 705
1996	15 026	28 975	319	43 550	61 957	149 827
<i>Percentage distribution (%)</i>						
1990	15.7	-	-	48.8	35.5	100.0
1994	7.6	19.3	0.4	31.7	41.0	100.0
1995	7.8	16.1	0.2	33.1	42.8	100.0
1996	10.0	19.3	0.2	29.1	41.4	100.0

Source: KSH Statistical Yearbook, 1997, p. 323

* Including exemption by age pension.

Table 7

Average replacement rates of old-age pensions (to net wages)

Countries	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Albania	76.9	74.2	74.6	45.5	44.0	54.2
Belarus	n.a.	25.7	38.8	21.8	37.2	34.7
Bulgaria	57.3	48.2	53.5	43.5	44.1	46.8
Croatia	n.a.	73.0	62.8	56.6	62.0	n.a.
Czech Republic	47.9	49.8	51.8	46.3	45.8	46.8
Estonia	38.5	33.2	n.a.	46.3	35.0	38.9
Hungary	63.1	62.6	64.3	60.9	59.6	56.9
Latvia	37.6	29.8	26.0	34.6	30.7	33.5
Lithuania	40.7	43.9	44.3	52.5	49.4	45.9
FYR Macedonia	n.a.	78.5	67.3	75.8	82.3	n.a.
Moldova	41.5	43.5	35.9	63.6	64.1	53.5
Poland	44.6	65.0	76.2	72.5	72.8	74.8
Romania	54.9	46.5	44.6	43.1	49.2	49.2
Russian Federation	35.5	33.7	33.8	25.8	33.6	35.0
Slovakia	49.2	51.0	53.6	49.1	48.1	45.0
Slovenia	75.2	89.2	73.6	77.8	73.9	75.4
Ukraine	n.a.	31.6	23.2	19.5	39.1	n.a.
CEFTA	56.0	63.5	63.9	61.3	60.0	59.8
South-eastern						
Europe	63.0	64.1	60.6	52.9	56.3	50.1
Baltic republics	39.2	35.6	35.2	44.5	38.4	39.4
FSU	38.5	33.6	32.9	32.7	43.5	41.1
Average	51.0	51.7	51.5	49.1	51.2	50.5

Source: *Regional Monitoring Report No.3* Florence: UNICEF For Croatia and Macedonia: *The Financing of Pension Systems in CEE*, Washington: World Bank. For Poland: ILO calculations based on Polish statistical data.

HAJDÚ JÓZSEF

AZ ÚJ MAGYAR MAGÁNNYUGDÍJ-RENDSZER ELŐZMÉNYEI ÉS ALAPVETŐ SAJÁTOSSÁGAI

(Összefoglalás)

Jelen tanulmány a Magyarországon 1998-ban bevezetésre került új nyugdíjrendszeren belül a kötelező magánnyugdíj előzményeit és működésének alapvető sajátosságait tárgyalja. A munka két jól elkülöníthető részre osztható. Az elsőben a Közép- és Kelet-Európa országokban jelentkező nyugdíjreformok mögött álló fontosabb pro- és kontra tényezőket mutatjuk be röviden. A tanulmány második részében a magyar nyugdíjrendszer legújabb elemének a magánnyugdíj-biztosítás működésének legfontosabb sajátosságait tekintjük át.

A jelenlegi magyar nyugdíjrendszer alapvető vonása, hogy ötvözi a társadalombiztosítási és magánnyugdíj-rendszert. Az 1998-ban hatályba lépő új nyugellátási intézményrendszer a következő három pillérből áll: a) kötelező társadalombiztosítási nyugdíj, b) kötelező magánnyugdíj és a c) önkéntes biztosítás alapján szerezhető nyugdíj (önkéntes, kölcsönös pénztárak keretében). A nyugdíjrendszer átalakítása azonban nem volt teljeskörű, ugyanis a rokkantsági és a karkedvezményes nyugdíjrendszer átalakítására nem került sor.

A magánnyugdíj-rendszer keretében gyűjtött befizetések (tagdíjak) kezelésére magánnyugdíj-pénztárak alakultak. Ilyen pénztárakat hozhatnak létre a munkáltatók, szakmai kamarák, a munkavállalói és a munkáltatói érdekképviselések, a Nyugdíjbiztosítási Önkormányzat, továbbá az önkéntes nyugdíjpénztárak, valamint a fővárosi, megyei önkormányzatok. A magánnyugdíj-pénztárak tőkefedezeti alapon működnek. A magánpénztárak gondoskodnak az egyéni számlák vezetéséről és a befizetett összegek hasznosításáról.

A tanulmány alapvető fontosságú célja, hogy az új magyar nyugellátási rendszer – ezen belül is elsősorban a kötelező magánnyugdíj-rendszer – sajátosságainak bemutatásán túlmenően ráirányítsa a figyelmet a tőkefedezeti alapon működő magánnyugdíj-rendszerek alapvető működési hiányosságaira.

HOMOKI-NAGY MÁRIA

A szabad költözködési jog biztosítása Magyarországon

A felvilágosodás és a liberalizmus eszmerendszerének elterjedése vetette fel a jobbágyfelszabadítás gondolatát Európában, a minden ember egyenlőségének elve, az embernek veleszületett, elidegeníthetetlen jogokkal való felruházása hozta felszínre azokat az ellentmondásokat, melyek a személyében és dologilag is kötött jobbágyi állapotból adódtak. Mindenek előtt azt kellett tisztázni, milyen terhek alól kell a jobbágyokat felszabadítani. A felvilágosodás gondolatvilágában különös hangsúlyt kapott a személyében is kötött jobbágyságnak (vagy ahogy egyes felvilágosult gondolkodók nevezték, a rabszolgaságnak) a megszüntetése.

A *jobbágyfelszabadítás* egyrészt a jobbágy személyi függőségének a felszámolását, másrészt az általa teljesítendő dologi szolgáltatások megszüntetését jelentette kártalanítással vagy anélkül. E folyamat elemzése során keveset beszélünk a parasztságot terhelő személyi függőség egyes elemeinek felszámolásáról, melynek az a magyarázata, hogy Európa felvilágosult uralkodói már a 18. században kimondták a személyi függőség megszüntetését: ahogy ezt tette *III. Frigyes Vilmos* porosz uralkodó az *Allgemeines Landrecht*-ben, *Károly Frigyes* Baden örgrófja az 1783-ban, *Mária Terézia* a Habsburg Birodalom egyes tartományai számára kiadott urbéri rendeletében, többek között az 1767-ben Magyarországon is hatályba léptetett Urbáriumban és *II. József* jobbágyokat érintő pátense 1783-ban. A kérdéskörrel foglalkozó szakirodalom sajnos kevesebb figyelmet fordít a személyi kötöttségek megszüntetésére irányuló törekvéseknek, pedig a jobbágyfelszabadítás a jobbágyok tényleges szabaddá tétele e rendelkezésekkel indult meg.

A személyes szabadságot biztosító jogok közül a jobbágyság számára a *szabad költözködési jog* érvényesítése volt talán a legfontosabb, mivel a törvényben is rögzített, s egyre súlyosabbá váló dologi terhek elviselését az tette lehetővé, ha a parasztnak jogában állt más földesúrhoz átmenni, esetleg kedvezőbb adózási lehetőségeket kihasználni. Amikor a XIII. században Magyarországon is kialakul a jogilag egységes jobbágyság, megmarad a régi közszerződési állapotból az a minimális szabadság, hogy a szabad ember ott telepedhetett meg, ahol akart, élhetett a helyváltoztatás lehetőségével. Ez azt jelentette, hogy nincs szoros személyi függés, rendelkezhet önmagával, megválaszthatja az urát és letelepedésének helyét. Ez az a jog, amelyet történetírásunk szabad költözködési jog néven ismer.¹ Ez az alapvető személyi szabadság, amelyet minden kötöttsége ellenére igyekszik megtartani a parasztember, s ha lehetősége van rá, törvényi szintű biztosítókat is igénybe vesz ennek a jognak az érvényesítésére. Ezért nem meglepő, hogy amikor Magyarországon felvetődik a jobbágyság társadalmi, jogi helyzetének felülvizsgálata, a

¹ Bolla Ilona: A jogilag egységes jobbágyosztály kialakulása Magyarországon. Bp., 1983.

napirendre kerülő kérdések közül a jobbágyok szabad költözködési jogának tisztázása kerül első helyre, így érthető meg, hogy amikor *Kölcsey Ferenc* 1832 februárjában elkészíti *Szatmár* megye véleményét az urbáriális tervezetről, azt mondja: „Az adózók, kiket most telken lakó jobbágyoknak hívunk, egykor rabszolgák valának. Őseink jókor kezdték rabszolgáiknak sorsát könnyíteni, s jókor kezdték azokat a lealacsonyító sorból kiemelni.”²

Mielőtt a konkrét tervezet szövegét *Kölcsey* bírálni kezdené, számbaveszi azokat a törvényeket, amelyek az évszázadok során Magyarországon a jobbágyság számára a szabad költözködési jogot biztosították, vagy biztosítani akarták. A jogilag egységessé váló parasztság számára legelőször 1298:70. tc.-ben kísérelték meg a szabad költözködési jog biztosítását, kimondván: „*A nemes embernek bármelyik földművese vagy jobbágya, ha akar urának jószágáról megnyervén az engedélyt és lefizetvén igazságos és szokásos földbérét, más nemes embernek jószágára vagy akárhová a hová neki tetszik, minden ígőival tartózkodás végett elköltözhessen.*”³

Ha tüzetesebben megvizsgáljuk e törvényhelyet, akkor a későbbi századok szinte valamennyi rendelkezését megtaláljuk benne. A jobbágnak elköltözésekor ki kellett kérnie földesurának engedélyét, amely csak akkor volt követelhető, ha a jobbágy a földesurának járó földbérét lefizette. E törvényi feltétel gyakorlati végrehajtása ismeretlen, hiszen nem tudjuk, hogy a 13. század végén volt-e egységes földbér az országban, és ennek nagysága kizárólag a földesúr és a jobbágy megállapodásától függött-e.

Valamivel pontosabb megfogalmazásra került sor az 1351-ben kiadott dekrétumban, melyet az Aranybulla megújításaként szokott számontartani a szakirodalom. E dekrétumban három törvényhely is jelzi a jogilag egységessé váló jobbágyság jogait és kötelezettségeit: A 6. tc. rendeli el a kilencedfizetési kötelezettsége, a 16. tc. tiltja a jobbágyok erőszakos visszatartását és a 18. tc. rendelkezik a szabad költözködési jogról, amikor ismételtén kimondja, hogy „*Országglakosaink a városokban, szabad községekben, a király, a királynő, a főpapok, bárók és más nemesek területén és birtokaiban lévő jobbágyaik régi tettekért nem szabad sem személyükben, sem vagyonukban akadályoztatni, letiltani és letartóztatni.*”

Az 1351. évi dekretum jobbágyokat érintő rendelkezései bizonyítják, hogy bár az őket terhelő kötelezettségeket — tized, kilenced stb. — országszerte igyekeztek egységesíteni, azaz „dologilag” kötik meg a jobbágyokat, de még igyekeznek fenntartani személyi szabadságot biztosító szabad költözködési jogot, ezért tiltották meg a jobbágy erőszakos visszatartását.

Ennek a jogfejlődésnek a következő állomása, amikor Luxemburgi *Zsigmond* 1397-ben kimondja, hogy minden ember egy szülőpártól származván egyenlő és szabad és a szolgaság nem a természet, hanem az emberek által keletkezett. Hasonló megfogalmazást találunk mintegy száz évvel korábban *Eike von Repgow* által írt *Sachsenspiegel*-ben, ahol ugyanez a gondolat fogalmazódik meg, hogy minden ember egyenlőnek született és marad is Isten előtt, ezért senkinek sincs joga a másik embert személyes szabadságától megfosztani. *Zsigmond* ennek, az emberek között meglévő egyenlőség kimondásával a mindennapi életben való biztosítására erősítette meg és fejlesztette tovább a jobbágyokat érintő szabad költözködési jogot. A XV. századig a költözködési jog azt jelentette, hogy a paraszt egyik földesúrtól elmehetett a másik földesúrhoz, s ha az új földesúr befogadta, telket adott neki, akkor ott élhetett tovább. A gazdasági fejlődés azonban Magyarorszá-

² MOL A. 96. M. Kanc. Levéltár Acta Diaetalia.

³ *Szűcs Jenő*: Megosztott parasztság — egységesülő jobbágyság. Századok 1981. — *Szabó István*: Hanyatló jobbágyság a középkor végén. Századok, 1938.

gon is megkövetelte, hogy a jobbágyság ne csak földesurak között költözködhessenek, hanem beköltözhessenek egyházi birtokra, sőt szabad királyi városokba is. A jobbágyság felől megnyilvánuló igényt támogatta kevés polgárságunk is, hiszen a szabad királyi városok is rendelkeztek városi tulajdonban lévő földdel, s ennek megművelésére igen kedvező lett volna, ha a jobbágy városba költözik s a földesúr „joghatóságát” a szabad királyi város, mint testület tölthetné be. Ez a gyakorlat lehetővé tette volna, hogy a jobbágy számára tágabb költözködési hely adassék, a városban a földesúri függés terhe is könnyebbé válhatott, hiszen a jobbágy nem egyetlen személy, a földesúr uralma alatt állt, hanem egy testület, az adott szabad királyi város tanácsának kellett felelnie a teljesített szolgáltatásokért. A kétoldaltól jelentkező igény tette lehetővé, hogy *Zsigmond 1405-ben* kiadta az I. dekrétumot, melynek 6. tc.-e megismételte a szabad költözködési jog biztosítását, másrészt a földesurat kötelezte, hogy ha a jobbágyot terhelő bírságot az elköltözés bejelentésétől számított egy hónapon belül nem hajtotta be, ezen az áron nem tarthatta vissza jobbágját, a földesúr számára ez a bírságösszeg elveszett. Ezt a rendelkezést bővíti az 1405-ben kiadott II. dekrétum, melynek 14–16. tc.-e szintén a jobbágyság költözködési jogával foglalkozik. A törvény érvényesítésének biztosítékaul szolgált, hogy ez az első rendelkezés, ahol a költözködés szabadságát *megsértőt a törvény büntetni rendeli*, s a vármegyei közgyűlést ruházza fel azzal a hatáskörrel, hogy a törvényt mindenkiel szemben tartassa be, s ellenőrizze ennek végrehajtását. Milyen hatékony lehetett ez a törvény, ha a benne rejlő törvényhozói szándék ellenére, *1435-ben* Zsigmondnak újból törvényi szinten kell kimondani a szabad költözési jogot.⁴

Jobbágyságainkat megillető személyes szabadság ezen elvének törvényi biztosítása a körülmények következtében 1514-ben megszakadt. A parasztfelkelés megtorlásaként az 1514-ben összeült országgyűlés törvénybe iktatta a szabad költözködési jog megvonását, és ezt Werbőczy István Tripartitumába is belevették. Trip. III. 25. kimondja, hogy „az országban bárhol lakó parasztszám kivételével a fallal körülvett királyi és szabad városokat és azokat, melyek uraik és a korona hűségében megmaradtak — hűtlenségük miatt elvesztik szabad költözésben való jogukat.” tilos a jobbágyszökés, sőt azt a földesurat, aki szökött jobbágyot befogad és nem ad ki hatalmaskodásban marasztalják. Ezzel a rendelkezéssel az eddigi gyakorlat visszajára fordul, s nem azt a földesurat rendeli büntetni, aki erőszakkal, igazságtalanul visszatartja jobbágját, hanem azt, aki más erőszakoskodása ellen szökni próbáltat befogad, s magánál tart.

Vármegyeinkben így teremtettek törvényi alapot a jobbágyság röghözköltésének, azaz személyi szabadságuktól való megfosztásukhoz. Nem sokat kellett várni, hogy egyes földesurak rádöbbenjenek a helyzet tarthatatlanságára és *1547-ben* már országgyűlésen mondják ki, hogy „*semmi sem ártott annyira Magyarországnak, mint a jobbágyság elnyomása.*”⁵

Ennek belátása eredményezte, hogy több törvény is született, amely a szabad költözködési jogot igyekezett biztosítani, ugyanakkor feltételekhez kötni annak gyakorlását. Bizonyítja ezt az 1547:26. tc. „*az alárendelt nyomorult jobbágyságnak a szabadságát, melyet azoktól az utóbbi években bármely okból elvettek, vissza kell adni és hogy azoknak, akik nem akarnak valamely urnak vagy nemesnek az uralma és hatalma alatt élni, szabadságukban álljon máshová költözni;*”, aki máshová akart költözni, értesítenie kellett a maga szándékáról azt az urat vagy nemeset, akinek a fekvő jószágaira költözni akart, és annak a vármegyének a szolgabíróját, amelyben lakott. A vármegye szolgabírája volt köteles, hogy a jobbágy költözési szándékát saját földesurával és a hely bírójával

⁴ Szabó István: Hanyatló jobbágyság...

⁵ Varga János: A teletulajdon a feudális utolsó századaiban. Történelmi Szemle.

közölje. E szolgabírói feladatnak az volt a magyarázata, hogy a törvény lehetőséget adott a jobbágy földesurának, hogy megkísérelje „szép szóval” visszatartani jobbágyát. Ha 15 nap alatt a jobbágy nem változtatta meg szándékát, akkor a szolgabíró köteleességül írták elő, hogy tudakozódjon, milyen okból szándékozik a paraszt elköltözni.⁶ Ezen kellett ellenőrizni, hogy adósságok nélkül távozzon a jobbágy, amikor előírták:

- adjon teljes elégtételt mindazokért az adósságokért, amelyekkel úgy pénzben, mint dolgokban és jövedelmekben vagy talán bérben, akár urának, akár ura alárendeltjeinek vagy az ő urához tartozó bármely másoknak, avagy az urától nyert szabadság következtében ennek tartozott.
- házát ne hagyja hátra elpusztult vagy romlott állapotban, ha annak a helynek, ahol eddig lakott, többi lakosaival bármely okból valamely peres vagy ügyes-bajos dolgában az távozása előtt hozza tisztába, törvényes úton vetván véget az ügynek.
- ha a fenti feltételekkel a jobbágy eleget tett, akkor a szolgabírótól költözködési engedélyt nyervén egy nemes jelenlétében és a földbérnek nevezett adó letétele után, ahova inkább akar, szabadon költözzék el.

Az ilyen jobbágyoknak a háza maradjon meg azon hely urának, ahonnan az eltávozott, amelyet az, tetszés szerint más jobbágynak adhat.

E feltételek részletesebb elemzése után látszik, hogy a jobbágy csak akkor költözködhetett szabadon egyik helyről a másikra, ha a saját maga, vagy őseinek kétkezi munkájával felépített házát rendbehozatta és minden peres ügyét rendezte.

Ugyanezen dekrétum 28. tc.-e a jobbágyot erőszakosan elvivő, azaz szöktetni akaró földesurat rendeli büntetni, kimondván, hogy az elvitt jobbágy díjának nevezett büntetésbe és ezen felül kétszáz forint bírságba essék, amely az elvitt jobbágy urának fizetendő. Ezen túlmenően a szolgabíró azt a birtokot, amelyre azt a jobbágyot erőszakosan elvitték zálog címén a sértett fél kezéhez köteles átadni. E törvény alkotója gondoskodott arról, hogy ne csak a jobbágy-szöktető földesurat rendelje büntetni, hanem a törvényi előírásokat teljesítő jobbágyot erőszakkal visszatartó földesurat is.⁷ Mindezekkel egyidőben büntetni rendeli a törvény a titokban szökött jobbágyot, akit a földesúr köteles visszaadni eredeti urának. Ugyanez a törvény, a fentebb említett feltételen túl, további szigorú feltételhez köti a jobbágy költözködési jogát. *„Ha az elköltözni akaró jobbágynek az ő előbbi urának a területén földjei, rétjei vagy szőlői vannak, a melyeket saját költségén vagy munkájával mivelt és irtott, az ilyen földektől, rétektől vagy szőlőktől köteles jövőre az ő eltávózája után urának, a kitől elment, az illető helynek régi szokásához képest a gabona, bor kilencedét vagy a kepeket vagy vedreket, avagy ajándékokat és szokásos jövedelmeket megfizetni, mégha az előtt nem is fizetett volna semmit sem.”*

Ez az egyetlen törvényi szakasz kétségessé teszi, hogy a szabad költözködési jogot tényleg biztosítani akarták a törvény alkotói. Hiszen e szakasz nem mond mást, mint azt, hogy ha földesurának minden járandóságát teljesítette a jobbágy s ennek értelmében rendelkezett szolgabírótól nyert engedéllyel, távozása után, a maga kezével megművel irtások után még mindig köteles volt a teljes földesúri járandóságot teljesíteni. A földesúrnak jogában állt *kibecsültetni* telkéről a jobbágyot, mely összeget kénytelen volt a paraszt elfogadni. Azaz a kibecsültetéssel még mindig jobban járt a jobbágy, mintha elköltöznén, visszamenőleg tovább kellett volna teljesíteni a földesúri járandóságokat.

Megismétli a szabad költözködési jog kimondását az 1550:34. tc., teljesen azonos feltételekkel, mint az előbb említett. Mindezen törvények azt bizonyítják, hogy kizárólag

⁶ 1547:27. tc.

⁷ 1547:29. tc.

törvényekkel a különböző, egymással gyakran ütköző érdekeket nem lehet kielégíteni. A szabad költözködési jog kérdésének megoldása minden birtokosnak a saját érdeke szempontjából jelentkezett. Ezzel magyarázható, hogy amikor 1556:27. tc.-ben ismét szabályozták a szabad költözködési jogot, még szóhasználatban is alig térnek el korábbi törvényszövegektől. Az 1547. 26. tc. így kezdődik: „*Minthogy pedig a mindenható jó Istennek bosszúálló haragja, a népnek valamely súlyosabb vétke miatt, különböző, úgy régebbi, mint újabb példákból igen gyakran világosan kitűnt, az ország rendei és karai hogy a mindenség legfőbb teremőjének haragját eltávolítsák és az ő jószágát, kegyességét és kegyelmét ennek a sanyargatott országnak a javára kiengeszteljék*” Az 1556. 27. tc.-e pedig így kezdődik: „*Minthogy pedig az ország karai és rendei általán azt óhajtják, hogy a mindenek fölött álló jó Istennek haragját maguktól eltávolítsák és kegyelmességét kiengeszteljék ... megállapították, hogy a jobbágyok jövőre mindenütt örökre szabadon költözködhessenek.*”

A költözködés feltételeit is hasonlóképpen határozták meg mint korábban, mondván: „*a jobbágyoknak az egyik fekvőjóságából a másikba való elbocsátására nézve azt a módot és ugyanazt a rendet tártsák meg, a melyet hajdan szoktak követni.*”

A feltételeknek és a költözés módjának e törvény helyeken való megnyilatkozása valójában azt bizonyítja, hogy a gyakorlatban nem igen élhettek a jobbágyok a szabad költözködési joggal. Szinte szóról-szóra ismételték a törvényszövegeket, anélkül, hogy minimális reménységgel ez a gyakorlatban is érvényesülhetett volna. Ezért szól az 1566:27. tc. bevezetője így: „*mivel az a híre, hogy igen sok ur és nemes van olyan, akik a korábbi éveknek a jobbágyok szabad költözködésére nézve alkotott végzéseit meg nem tartják; sőt azoknak mindenféle módon ellenére szoktak tenni.*” A költözködési jog eltérő gyakorlatának köszönhető, hogy a kérdés megnyugtató rendezésére a rendek tesznek előterjesztést, a rendi sérelmi politika érvényesítése kapcsán a 1572 és az 1596 évi országgyűlésen is. Különösen érdekes a 1596. évi felvetés a szlavóniai menekült jobbágyok ügye kapcsán. A török elől, Szlavóniából jobbágyok menekültek a királyi Magyarország területére, ahol az ott élő földesurak befogadták őket. A viszonylag békés állapotra tekintettel 1596-ban a szlavóniai földesurak az 1556. évi tc. szellemében visszakövetelik „szökött” jobbágyaikat, és 1596-ban kimondják, hogy „*ennek az országnak a békésebb állapotában azok a mágnás urak, a kiknek a fekvőjóságaira megvonták magukat, a szabad visszatérést, az 1556. évi végzések értelmében megengedte.*”⁸ Ez a vármegyei életben azt jelentette, hogy ha a török elől elmenekült jobbágyot visszaadja eredeti urának, akkor mind a szökött jobbágyot befogadó földesúr, mind a szökött jobbágy mentesül tetteinek következménye alól., azaz háborús viszonyok miatt menekült jobbágyokat később szököttnek tekintették, s így is ítélték meg helyzetét.

Döntő fordulat következett be a szabad költözködési jogot illetően 1608-ban, amikor panaszként vetődött fel az országgyűlésben, hogy egyes megyék mit sem törődve a jobbágy költözést megengedő törvényekkel, egyes megyékben önálló statutumokat hoztak, amelyek az adott vármegyében megtiltotta a szabad költözködési jogot, s példaként Zala vármegyére hivatkoztak, mely 1558-ban kiadott statutumában a költözködéssel járó gondok megszüntetése érdekében, a megye nemesei megszünetették a szabad költözködési jogot. Itt is megmutatkozik, hogy mily hatékony fegyver volt a vármegyék kezében a statutum a törvénnyel szemben.

Hiszen 1556-ban alkották meg a jobbágyköltözködés részletes szabályait, ugyanakkor két évvel később az egyik vármegye épp az ellenkezőjét cselekedte a törvény végrehajtásakor. E mögött a köznemesi magatartás mögött igen komoly gazdasági feltételek

⁸ 1596:36. tc.

húzódni. A kibontakozó világpiac — világkereskedelem körforgásából a megyei nemesség sem akart kimaradni. De az ősiség megléte és az ebből eredeztethető hitelhiány megakadályozta, hogy polgári nagyüzemre térjenek át a nemesek.

Ezért a bérleti rendszer kialakítása helyett a munkaerő megkötéséhez folyamodtak. Növelték allodiális területeiket, és ezek megműveléséhez jobbágyaik munkajáradékát vették igénybe. Így valósulhatott meg, hogy a megnövekvő majorsági gazdaság terményeivel részt vettek ugyan a piaci körforgásban, de a szántóikat jobbágyaik robot munkájával műveltették meg. A terhek növekedésével egyidőben megindult a jobbágyok elvándorlása. A török hódoltságnak köszönhetően a jobbágyok költözködése egyre nagyobb méreteket öltött, a tőkével nem rendelkező vármegyei nemesség mindenképpen igyekezett ezt megakadályozni. Így vált lehetségessé, hogy rendi sérelemként került az országgyűlés napirendi pontjai közé a jobbágykérdés megoldása. Ennek a köznemesi törekvésnek volt köszönhető, hogy az 1603. k. u. 13. tc.-ben kimondják, hogy „*amelyik vármegyében van szabad költözködési jog, maradjon meg, de amelyik vármegye azzal élni nem akarna szabad legyen neki magánjogszabályt (azaz külön végzést) alkotni a jobbágy költözködéséről.*” Ezzel a szabad költözködési jog megítélése vármegyei hatáskörbe került, ahol az amúgy is konzervatív beállítottságú köznemesség foglalt helyet. Így veszítette el a jobbágy személyes szabadságának egyik legfontosabb elemét, a szabad költözködési jogot. A jobbágy sorsa ezzel megpecsételődött, a köznemesek ismét felfedezték Werbőczy Tripartiumát, amelyben 1514-ben azt mondták ki, hogy a jobbágy földesurai elleni felkelésében elvesztette jogát arra, hogy szabadon költözhessen egyik helyről a másikra. Ezzel valósult meg a második jobbágyság Magyarországon. Ezért írhatta azt Kölcsey 1832-ben, hogy ha rabszolgáink sorsán könnyíteni akarunk, meg kell ismernünk a korábbi törvénycikkeket, melyekre támaszkodva a „negyedfélszáz év óta elveszett parányi szabadság, a múlt század utolsó felében előbb fejedelmi szó, utóbb az 1790. 35. tc. által ismét megadatott.”⁹

Mária Terézia felvilágosult uralkodóként igyekezett birodalmában a gazdasági-társadalmi kérdéseket egységesen rendezni. Ezért készítette el birodalma valamennyi tartománya számára a földesúr és jobbágy viszonyát rendező urbáriumokat, köztük az 1767-ben Magyarországon is hatályba léptetett *Urbáriumot*. Ennek nagy érdeme, hogy a jobbágy közterhein túl a parasztokat megillető hasznvételi jogokról és a jobbágytelki állományról is rendelkezett, valamint ismét kimondta a szabad költözködési jog biztosítását. Az utóbbi rendelkezésnek az érvényesülése könnyebben volt biztosítható, hiszen a török hódoltság következtében a Tiszántúlon és a Duna-Tisza közén munkaerőhiány keletkezett, amelyet a jobbágyok belső vándorlásával, valamint földesúri betelepítéssel lehetett enyhíteni. E folyamat következtében a földesurak érdekében is állt megegyezni jobbágyaikkal, s ennek érdekében szerződésben rendezni a jobbágy terheit. Ha e szerződésbe foglaltaknak a jobbágy eleget tett, akkor szabadon elhagyhatta földesurát és új helyre költözhetett. Így alakult ki a török hódoltság területén a *szabadmenetelű* jobbágyok rétege, ami azt jelentette, hogy spontán alakuló történeti viszonyok között a jobbágy visszaszerezte szabad költözködési jogát, s ezt a tényt rögzítette Mária Terézia Urbáriumában. Gyakorlatilag ennek a helyzetnek adott királyi megerősítést 1783-ban II. József, aki a jobbágy név eltörlése mellett biztosította a költözködési jogot is. E két felvilágosult uralkodó törekvése tükröződik vissza az 1790: 35. tc.-ben, amely lényegében a korábbi századokban már megszokott fordulattal indokolja a költözködési jog biztosítását, amikor kimondja, hogy „*nemcsak az emberiség jogaival, hanem a közér-*

⁹ MOL A. 96. Acta Diaetalia.

dekkel is megegyezőnek ismerték el az ország karai és rendei, hogy az örökös jobbágság, mely már régi időkben is eltöröltetett ... őseink szokása szerint most ismét az országos karok és rendek szabad akaratából köztörvénnyel szüntessék meg." Ennek érdekében a törvény visszaállítja a szabad költözködési jogot azzal a feltétellel, hogy a jobbágnak semmilyen köz- és urbéri tartozása nem lehet. Jogában állt a jobbágnak, a belső telkére épített ingatlan eladása, ha nem tudta értékesíteni a hátrahagyott ingatlant, akkor az a földesúr tulajdonába került. Mindezek után Szt. Mihály napján köteles volt bejelenteni költözködési szándékát, s ha annak feltételeit teljesítette, s megkapta az engedélyt, akkor Szt. Mihály és Szt. György napja között elköltözhetett.

Ha a szabályokat a jobbágy nem tartotta be, szökött jobbágnak minősült, s mind ő, mind az őt rejtőgető földesurat büntetni rendelték. A törvény ugyanakkor kimondta, hogy a vármegyék kötelessége ellenőrizni, hogy nagyobb számú jobbágy egyszerre ne költözhesse el, azért, hogy megakadályozzák egyes települések pusztulását.

A törvenycikk szövegezői a fentebb írtakat nem tartották elegendőnek a szabad költözködési jog napi gyakorlásában, ezért kimondták: „a jobbágyok egyetemes szabad költözési jogának visszaállítására nézve a tárgynak többi mellékkérdései... vonatkozással és tekintettel a közjót közelebről érintő kérdésekre is, mint egyébként magával a jobbágyok urbéri szabályozásával kapcsolatban állók, az országgyűlés 67. cikkelyében az úrbér kidolgozására kiküldött országos bizottsághoz utasították, hogy az irányban úgy az adózók főtartására, mint a földesúri jogok kártalanul maradására alkalmas tervezetet készítsen."

E törvények valójában megerősítették Mária Terézia Urbáriumát azzal, hogy a kérdés tárgyalására a következő országgyűlésen visszatérnek. Ekkor állították fel az országgyűlési bizottságokat, melyek közül egy azt a feladatot kapta, hogy vizsgálja felül az urbáriumot s készítsen tervezetet a következő országgyűlésre e kérdés tárgyában. Az urbáriális bizottság három feladatkort határozott meg, melyről feltétlenül rendelkezni szándékozott:

- a) a jobbágy szabadságjogait
- b) a jobbágy haszonvételeit
- c) a jobbágy kötelezettségeit.¹⁰

A bizottság e feladatokon belül határozta meg azokat a területeket, melyekről feltétlenül rendelkezni kellett: ide tartozott a jobbágyköltözés szabadsága és annak feltételei a jobbágy jogi helyzetét, tulajdonjogi viszonyainak szabályozása és az úriszék hatáskörének rendezése. E pontos feladatmeghatározást követően a bizottság tervezetét Sándor Lipot nádor még 1791 novemberében felterjesztette az uralkodóhoz. Az urbáriális bizottságnak nem akart a fennálló gyakorlattól gyökeresen eltérni, inkább csak reformokra törekedett, s nemegyszer kifejtette abbéli véleményét, hogy az urbéri telek tulajdona és birtoklási kérdéseinek megoldása inkább a magánjogot rendező bizottság hatáskörébe tartozna.

Ennek lesz köszönhető, hogy meglepő javaslatok nincsenek az urbáriális tervezetben, aminek következtében a kancellária jóváhagyólag tudomásul vette annak országgyűlési tárgyalását.

A bennünket érintő kérdés — a költözködési jog — megoldását sajnos a gyakorlat határozta meg. Az megyék továbbra is eltérő álláspontot képviseltek, attól függően, hogy hol volt nagyobb szükség a jobbágy munkaerejére és hol nem. A többség vélemé-

¹⁰ Bakács István János: A vármegyei javaslatok az 1791. évi urbáriális bizottság előtt (in: Domanovszky Emlékkönyv).

nye szerint az 1608. k. u. 13. tc. felelt meg a valóságnak. Ez az álláspont meghatározta a tervezet sorsát. A szabad költözködési jog tekintetében a bizottság tagjai az 1790:35 tc.-ben foglaltakra támaszkodtak meghagyván mindazon feltételeket, melyek a jobbágyot korlátozták költözködési jogának gyakorlásában. Ráadásul a pénzsűke, majd a Martinovics-féle összeesküvés miatt sem hívták össze az országgyűlést, így a tervezet tárgyalásra nem került sor. maradt a kérdések megoldása az 1830-as évekre.

Az 1827:8. tc. ismét felállította az országgyűlési bizottságokat, köztük az urbáriális bizottságot, melynek munkájára tényleg jellemző, hogy alapjában támaszkodott az 1790:35. tc. és az ennek alapján elkészített tervezetre, valamint Mária Terézia Urbáriumára. Az elkészült tervezetet 1830-ban kinyomtatták s valamennyi vármegye megkapta tárgyalásra. A tervezethez fűzött vármegyei megjegyzések, elkészült követutasítások bizonyítják, hogy ez volt az a tárgyalási téma, melyet minden vármegyében komoly tanácskozás során vitattak meg, s készítették el állásfoglalásukat.

Miután a tervezet továbbra is az „elődök” tárgyalási tematikáját követte, érthető, hogy a legelső kérdés, a szabad költözködési jog megoldása. A tartalmi „reformra” már a tervezet preambulumból is következtetni lehet, amely kimondja, hogy „a 1790/1. esztendei 35. tc. következtében a földesúri és jobbágyi kölcsönös viszonyok törvényesen és állandóul biztosíttassanak határoztatik.”¹¹ Ezért írhatta Kölcsény, hogy az országos küldöttség semmi újat és szokatlant nem cselekedett, a költözési juss magában nagyon keveset jelent.¹² Egyetlen lényeges kérdésben ment csak túl a javaslat az érvényben lévő gyakorlaton: „jogot kívánt adni a jobbágyoknak arra, hogy elköltözése esetén telkének haszonvételét szabadon eladhassa.”¹³ Ez a paraszti földtulajdon megteremtésének kezdeti lehetőségét hordozta magában, s tette lehetővé, hogy több megye követelhesse a paraszt birtokbírhatási jogának kimondását.

Az 1832–36. évi Országgyűlésen került tárgyalásra az urbéri operátum, amely két fő részből állt, az első törvénycikk, amely a jobbágyok szabad költözködésének feltételeit tartalmazta, s amely kibővült a híres 7. §-szal, amely a *jobbágytelek haszonvételének szabad adás-vevését engedte* meg a jobbágy számára. A tervezet második része valószínűleg Mária Terézia Urbáriumát ismételte meg.

A szabad költözési jog tárgyalása kapcsán a megyékben általános volt az a vélemény, hogy „az 1790. esztendőben a 35. cikkely által végre csakugyan tökéletesen és elhatározottan megállapítottatott, s ezen törvény következtében most már Hazánk minden vidékein akadály nélkül gyakoroltatik, nincs pedig semmi ok, mely miatt ezen a szelídebb emberiséggel oly igen megegyező törvényt visszavonni, vagy megszorítva változtatni szükséges volna, sőt a megújítása sem lévén fölösleges, a javaslat e részben teljesen helybenhagyható” — hangzott Zala vármegye észrevétele.¹⁴ De a többi vármegye is hasonló álláspontra helyezkedett, sőt többségük semmilyen észrevételt nem tett a tervezet első fejezetének első hat pontjára vonatkozóan.¹⁵ Így vált lehetővé, hogy az 1790:35. tc. rendelkezéseit szinte szövegszerűen megismételték az urbáriális tervezet elkészítői.

¹¹ Barta István: Kölcsény politikai pályakezdete. Századok 1959. — Kossuth Lajos: Országgyűlési Tudósítások I.(szerk. Barta István) Bp. 1948 — *Opinio in re Urbarii 1830. Ad effectum Articuli 35-ti 179^o/1, tam ut consecretaria liberae migrationis uberius definiantur, quam sorti Colonorum — sublati quibusvis ambiguitatibus, stabili ratione prospiciatur, SS. et OO. annuente Sua Majestate Sacratissima sequentia decernunt:*

¹² MOL A. 96. Acta Diaetalia.

¹³ Fónagy Zoltán: Az urbéri operatum megyei tárgyalása (1831–32) Agrártörténeti Szemle. 1988.

¹⁴ MOL Acta Diaetalia.

¹⁵ Csongrád Megyei Levéltár, Szentesi Fiókleveletára közgyűlési iratok 1833.

Ennek oka az, hogy igyekeztek kijelenteni, hogy a magyar paraszt személyére nézve szabad s jogában áll elköltözni.

Amikor 1833 januárjában az országgyűlés végleg napirendre tűzte a regnicolaris bizottságok munkáit, napokig tartó vita bontakozott ki, mely tervezetet tárgyalják először. A Karok és Rendek tábláján helyet foglaló követek két táborra szakadtak, voltak akik a kereskedelmi jog és a büntető törvénykönyv tárgyalására szerettek volna először időt fordítani, mások az urbáriális kérdés tárgyalásával szerettek volna nyitni. Ez utóbbi csoporthoz tartozott báró Wesselényi Miklós, aki álláspontját így terjesztette elő. „*A helyett, hogy a jobbágyságot eltörölve, annak minden maradványait is kiküszöböltük és szennyeit magunkról lemostuk volna, ahelyett hogy a parasztokat az önkény és bizonytalanság, azon terheitől megmentsük, mellyel személyét és birtokát régi jobbágyi dolgoztatásának következtében nyomták, a dicső művet félszezen hagytuk, hosszú időkre nyúló 42 évig haladó küldöttség tárgyává tettük.*”¹⁶ Végül az a csoport győzött, mely az urbárium tárgyalását meg elsőként, s a gyakorlatilag a tervezet első hat szakaszát jóváhagyta. Hosszú vita bontakozott ki ugyanakkor az Art. I. 7. §-t illetően,¹⁷ amely a *jobbágy haszonvételeinek szabad adás-vevéséről* szól. Ez az a rendelkezés, amelyről a vármegyei követutasítások leginkább szólnak. Sztetmár megye követe Kölcsey Ferenc e szakaszban foglaltakat így támasztotta alá érveivel: „Most az adózónak a maga parányi ingóján kívül tulajdona nincs. A telek neki nem tulajdona. Mi fogja őt ez idegen vagyonhoz állandóan kötni? Megbecsülni s javítani azt, amit magunkénak nem tarthatunk, azt, ami kézről-kézre szabad cél szerint vándorol horgon senki nem fogja. Nincs itt segedelem, hanem ha az amit az országos küldöttség a váz alatti törvénycikkely 7. §-ába mond, a *telkes gazdáknak szabad adást és vevést engedni, vagyis inkább tulajdonosi just adni.* E javallatban semmi sincs, ami vagy a földesúri jussokkal vagy a hazai törvénnyel ellenkezzék.”¹⁸

Hasonló megállapításra jutott Csongrád vármegye is, amely kimondta: „ne csak marad az urbáriális tartozások iránt késztesen örökös kötésre a jobbágy földesurával, hanem az is, hogy a földesúr megegyezésével az Urbáriális teleknek tulajdona is az egyezségre lépő jobbágyra szállhasson.”

Módosító javaslattal állt elő Nógrád vármegye, amely úgy igyekezett megváltoztatni a 7. §-t, hogy a jobbágnak megadta volna az adás-vétel lehetőségét, de csak más, teherviseléstől sem ment másik jobbágnak, földesúri engedéllyel. Ez a megoldás a gyakorlatban semmi újat nem eredményezett volna, hiszen földesúri engedéllyel a jobbágyok már korábban is eladhatták belső telkükön felépített házaikat. A nógrádi javaslat nem tartalmazta volna az eredeti szövegben rejlő jobbágyi tulajdonjogot.¹⁹

A 7. §-ban rejlő újítás lényegét a zalaiak fogalmazták meg leglényegretörőbben. „A tervezet szövegezéséből az következik, hogy a szabad költözködési jog automatikusan maga után vonja a szabad adás-vétel megengedését, ami a gyakorlatban azt jelenti, hogy a költözni akaró jobbágy nemcsak házát, épületeit és egyéb javításait, hanem jobbágy

¹⁶ Kossuth Lajos: Országgyűlési Tudósítások I.

¹⁷ *Opinio in Re Urbarii* 1830 Cs.m.L.Sz.F. közgyűlési iratok. Cum condigna merces laboris, in meliorationem Constitutivi Sessionalis impensi, justam Colonorum in sensu 30-mi III-ae proprietatem constituat, ne eosdem vel hac, vel legali migrationis beneficio frustrari contignat, dispositione 40-mi I-ae in salvo permanente, uni cuique Colonorum aut Inquilinorum admittitur: ut praehabitas in fundo Investituras et Meliorationes, una cum beneficio usufructuationis Sessionis, et Constitutivorum Colonialium ope liberae emptionis, et venditionis, proprio domino Terrestri, Communitatibus item exceptis, in alium quemcunque transferre possint. Ad effectum nihilominus hujus requiritur:

¹⁸ MOL A. 96. Acta Diaetalia 572., 575.

¹⁹ Cs.m.L.Sz.F. Közgy. iratok 1832.

ülésének használhatását is anélkül, hogy azt előbb földesurától megszerezte volna urának fizetendi, minden kárpótlás nélkül akárkinek szabadon és örökbe eladhassa, a földesúr pedig az ilyen vevőt, aki azonban minden jobbággyi tartozásokat teljesíteni köteles, jobbággyának befogadni tartozzék.²⁰

Ebből az érvelésből végre világosan kitűnik, hogy a költözködési jog megadása önmagában a jobbággy számára nem elegendő, hiszen a jobbággynek minden vagyonát hátra kell hagyni, mivel az a földesúr tulajdona, Werbőczy Tripartitumának III. 25. cikke értelmében. Ha viszont a költözködési joggal egyidőben megengedik a jobbággy által az urbáriális telekre épített ingatlanok eladását, akkor ezzel rendelkezési jogot biztosítanak a jobbággyaknak, amely a gyakorlatban feltételezi a jobbággy „korlátozott” tulajdonjogának létét.

Mivel Zala vármegye ezt nem akarja kimondani, fel sem veti a földesúri kártalanítás kérdését, s hazánk fentebb említett törvényeire hivatkozva ellenzi a rendelkezési jog ilyen mérvű kiterjesztését jobbággyaságunkra.

A kérdés országgyűlési tárgyalása során a követek arra helyezték a hangsúlyt, hogy e törvényi hely a szabad költözködési jogról szól, nem pedig a jobbággy tulajdon és birtokjogáról. Ezért támogatták az előterjesztett szöveget, s elfogadták a haszonvételek eladását is. Somsith Pál indoklása szerint: „Ezen törvény a költözködésről szól, hogy lehet azt csak elképzelni is, ha százakat néha ezreket is érő épületeket tett, mocsárokat szárított, a föld termékenységet szaporította, s mindezt szabadon el nem adhatja?”²¹

Hosszas tárgyalások után mégis megszületett az 1836. IV. tc. a jobbággyok költözködéséről, amely az 1828-ban elkészült tervezet elemeit tartalmazza, meghagyván annak híressé vált 7. §-át, kimondván: „*Mivel a jobbággytelek javítására fordított munkások illő bére, a III. 30 l. szerint a Jobbággyoknak igazságos tulajdona, hogy azok akár ettől, akár a költözés tömeges hasznaitól el ne essenek az I. 40. rendelete fenntartatván minden jobbággynak vagy zsellérnek megengedtetik: hogy a telekbe tett költségeket és javításokat, a teleknek és jobbággyi állományoknak haszonvételeivel együtt, szabad adás-vevés útján — a saját földes Urat, és ugyan azon helység köz-birtokosait, s a Községeket kivéve — más akárkinek eladhassa*”

Az 1836:IV. tc. elfogadásával, azaz a szabad költözködési jog kimondásával biztosították a jobbággyok személyes szabadságának azt a legfontosabb elemét, amelyet legelőször 1298-ban rögzítettek törvényben Magyarországon.

*

Nem törekedtem másra, mint a személyes szabadságjog törvényi szintű biztosításának bemutatására. Kimaradt — hely hiányában — e tanulmányból a mindennapi szokás bemutatása, amely a valós helyzetet méginkább tükrözhetné. Ugyanakkor a törvényhelyek ismertetésével legalább utalás szintjén jelezni lehetett, hogy nem választható el élesen egymástól a jobbággyokat terhelő személyi és dologi kötöttség, mely terhek együttesen nehezítették meg parasztságunk életét, s ezért megszüntetésük igénye is egyidőben jelentkezett. Valamennyi teher felszámolására azonban csak 1848-ban az IX. tc. elfogadásával került sor.

²⁰ Cs.m.L.Sz.E. Közgy. iratok 1833.

²¹ Kossuth Lajos: Országgyűlési Tudósítások I. 143. p.

MÁRIA HOMOKI-NAGY

DIE FREIZÜGIGKEIT DER ERBUNTERTÄNIGKEIT IN UNGARN

(Zusammenfassung)

Unter Bauernbefreiung versteht man die Aufhebung und Abschaffung der Abhängigkeitsverhältnisse, denen die bäuerliche Bevölkerung durch das den ländlichen Bereich erfassende Feudalsystem unterworfen war und aufgrund derer von den Bauern Leistungen unterschiedlicher Art und Höhe gefordert wurden. Die Reformer beabsichtigen, den Bauern die persönliche Freiheit als auch freies Eigentum zu verschaffen.

Einmal entstand mit der Bauernbefreiung die allgemeine Freizügigkeit des bisher an Gut und Hof gebundenen Landvolks. Jeder konnte seinen Wohnort, wie seinen Beruf beliebig bestimmen und beliebig wechseln. Die Freizügigkeit wurde zuerst in Ungarn im Jahre 1298 geregelt. Jahrhundertlang wurden mehr Dekret ausgegeben, in denen die Voraussetzungen der Freizügigkeit geordnet worden waren. Im Jahre 1608 wurde die Freizügigkeit verboten. Dieses System hat sich nach 1767 geändert. In diesen Zeiten wurde die Durchführung des Urbariums von Maria Terezia verordnet.

Auf Grund des Gesetzartikels 67 von 1791 hatte die Nationalversammlung neun Kommissionen delegiert, um diejenige Gesetzesvorlagen und Reformvorschläge zu erstellen, die am Ende des feudalen Zeitalters als nötig geachtet worden waren. Die Arbeit der Ausschüsse wurden erst hervorgenommen, nachdem die entworfen Gebrauch machen wollten. Auf Grund des Gesetzartikels 4 von 1836 wurde die allgemeine Freizügigkeit der Bauern gegeben.

HORVÁTH ZSUZSANNA

Az Európai Közösség agrárpolitikai reformjának környezetvédelmi aspektusai

Magyarországnak az Európai Unióhoz való csatlakozásában kiemelkedő feladata az agrárgazdaság oly módon való fejlesztése, amely az ágazatot alkalmassá teszi az európai integrációra. Nem túlzás azt állítani, hogy a csatlakozás előfeltétele az agrárszféra adaptációs képességének megteremtése, amely lehetővé teszi az Unió agrárpolitikájának és vonatkozó joganyagának hazai alkalmazását és végrehajtását.

Magyarországot az agrárpolitika, csakúgy, mint a környezeti politika ilyen irányú fejlesztésére az EK-val 1991-ben megkötött és az 1994. évi I. törvénnyel kihirdetett társulási szerződés (Európai Megállapodás) is kötelezi. E Megállapodás az EK és Magyarország közötti együttműködés céljaként az alapvető gazdasági ágazatok integrációs fejlesztését jelöli meg, minden területre irányadóként rögzítve a fenntartható fejlődés alapelvét, amely az egyes ágazati politikák – közöttük az agrárpolitika – fejlesztésében kezdettől fogva megköveteli a környezeti követelmények figyelembevételét. A Megállapodásnak a mezőgazdaság és agráripari szektorra valamint a környezetre vonatkozó cikkei a két terület szoros kapcsolatát tükrözik: a mezőgazdaság korszerűsítése, szerkezeti átalakítása, a vidékfejlesztés, a földhasználat fejlesztése a szennyezésellenes módszerek meghonosításával kell párosuljon, a környezet fejlesztésében pedig központi helyet kell kapnia, többek között, a mezőgazdaság környezeti hatásai figyelembevételének, a talajerózió elleni küzdelemnek, az erdők, a növényvilág és az állatvilág védelmének. Ehelyütt kell megemlíteni a Megállapodás regionális fejlesztésről rendelkező cikkét, amely, különösen e politika kialakítása és fejlesztése, s benne a földhasználat tervezése és fejlesztése terén kapcsolódik mind az agrár, mind pedig a környezeti politikához.¹

Mind a politikaformálás, mind a jogalkotás e követelményeknek csak úgy tud megfelelni, ha tisztában van egyrészt az Unió politikájának célkitűzéseivel, feladataival, a vonatkozó joganyaggal, a végrehajtás eszközeivel, módszereivel, intézményeivel, Unió tagállamainak a végrehajtás során szerzett tapasztalataival, másrészt pedig e politikai és jogi szféra hazai állapotával, az Unió politikája és joga hazai alkalmazhatóságának politikai, gazdasági-pénzügyi, intézményi és társadalmi feltételeivel.

Jelen munka az EK agrárpolitikai reformfolyamatának főbb csomópontjait tekinti át, vizsgálva az agrár- és környezeti politika fokozatos összefonódását. Ebből a szempontból elsősorban az agrárszerkezeti reform eszközei emelendők ki, amelyek a környezeti értékek egyre erőteljesebb figyelembevételét tükrözik, s jelzik a környezetvédelemnek az agrárpolitika gazdasági krízisében való eszkökénti felhasználását, majd az agrárpoli-

¹ Lásd az Európai Megállapodás Preambulumát, és 1., 70., 76., 79., 87. Cikkeit, MK 1994. évf. 1.szám. 1.-2., 16., 18-19., 21. p.

tika gazdasági céljai mellett társadalmi céljainak megvalósításában való közreműködését, s végül az agrárpolitika eredeti céljait gazdagítva a környezetvédelemnek kifejezett agrárpolitikai céllá válását.

I. A mezőgazdaság mint a környezet "szövetségese"

Mezőgazdaság és környezetvédelem fogalmukból adódóan is elválaszthatatlanok egymástól. A mezőgazdasági termelés elsősorban a földnek, mint a környezet egyik legfontosabb összetevőjének használatán alapul, ennél fogva természetesen közvetlen és jelentős hatást gyakorol a föld és a környezet más összetevőjének (víz, levegő, élővilág) állapotára. Ez a kapcsolat kölcsönös, hiszen a mezőgazdaság alapvetően függ a környezeti elemek minőségétől, amely nagymértékben befolyásolja a termelés lehetőségeit és hatékonyságát.

Az a tény, hogy a Közösség 3.326.174 km² összterületének (15 tagállam) több, mint 80 %-a tekinthető vidéki területnek, amelyből 135.706.000 hektár területen folyik mezőgazdasági termelés,² önmagában is megköveteli, hogy a kölcsönhatásokat mind a Közösség Agrár, mind pedig Környezeti Politikája figyelembe vegye.

1. A Közös Agrárpolitika az Európai Közösség gazdasági integrációjának sarokköve

Az Európai Unió egyik pillérét alkotó Európai Gazdasági Közösség (nevét az Uniót létrehozó Maastrichti Szerződés Európai Közösségre változtatta) első, s sokáig egyetlen közös politikája az agrárpolitika volt. A közös agrárpolitika mindvégig kiemelkedő szerepet játszott az európai integrációs folyamatban; s attól elválaszthatatlanul ma is központi jelentőségű mind a gazdasági és politikai integráció, mind pedig a Közösség intézményeinek és jogának fejlesztésében. Integrációs kulcsszerepénél fogva gyakran az Európai Közösség "házassági szerződésének" titulálják, fejlesztése, reformjainak sikere ennél fogva döntő a Közösség gazdasági, politikai, társadalmi integrációs folyamataiban, amelyeket a "szerződés felbontása", ti. a közös politika "vissza-nacionalizálása" megakasztana.³

Az Európai Gazdasági Közösség létrehozásakor nyilvánvaló volt, hogy a gazdasági integráció nem képzelhető el a közös piacnak az agrárszférára való kiterjesztése nélkül. A Közösséget alapító hat tagállam abban is egyetértett, hogy az agrárpolitikai integrációnak túl kell lépnie a nemzeti agrárpolitikák összehangolásán, annak a tagállamok agrárpolitikáit gyakorlatilag felváltó közös politika keretében kell megvalósulnia, amely hozzájárul a Közösség feladatainak megvalósításához (úgy mint: a gazdasági tevékenységek harmonikus fejlesztése, folyamatos és kiegyensúlyozott növekedés, a stabilizáció fokozása, az életszínvonal gyorsított ütemű emelése, a tagállamok közötti kapcsolatok szorosabbra fűzése). A közös politika kialakítását összetett politikai és gazdasági okok indokolták, többek között, az ipari termékek szabad forgalmának a két

² Az Unió 15 tagállamára vonatkozó részletes adatokat lásd: *The Agricultural Situation in the European Union 1996 Report*, Statistical Information, Basic Data, T/23-25 European Commission, Brussels 1997., és *Situation and Outlook, CAP 2000, Rural Developments*, European Commission, Luxembourg, July, 1997., p. 8.

³ Commission Communication, *Perspectives for the Common Agricultural Policy*, ("Green Paper"), COM (85) 333 final, Brussels, 1985., pp. II., IV., 7.-9.

háborús ellenfél, Németország és Franciaország közötti biztosítása az agrártermékekben való kereskedelem hasonló felszabadításával; az Európában hagyományosan protekcionista és igen erőteljes állami beavatkozás közepette működő nemzeti agrárpolitikák eltérőségeinek megszüntetése, amely pusztán a piac felszabadítását célzó politikai összehangolással nem lett volna megoldható, s amely nélkül a közös piac elemei a gazdaság más területein sem funkcionálhattak volna; az agrárszektor méretei, ti. a hat alapító tagállamban 17,5 millió fő, a foglalkoztatottak több, mint 20 % gazdálkodott 65 millió hektár földterületen, az agrárgazdaság nemzeti össztermékhez való hozzájárulása kb. 11 %-os arányú volt; továbbá az a tény, hogy az agrárszféra Európa államaiban a gazdaság más ágazataival elszakíthatatlanul szoros összefüggésben és kölcsönhatásban áll, így az abban bekövetkező változások azonnal közvetlen hatással vannak a többi szférára is (pl. az agrártermékek árainak hatása az ipari bérekre, s azon keresztül befolyásuk a piaci versenyszíntre) stb.⁴

Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó, Rómában 1957. márc. 25-én aláírt Szerződés (RSZ) 38–47. Cikkei keretszabályozásként fogják át a közös agrárpolitikára vonatkozó rendelkezéseket, meghatározva e közös politika céljait, alapelveit, fő alkotóelemeit és eszközeit, e politika finanszírozására rendelt pénzügyi alapokat, a közös piac más területeire vonatkozó szabályokhoz való viszonyát, ti. elsősorban a versenyszabályok alkalmazása alóli kivétel eseteit, amely körülmény e politikát speciális statussal ruhazza fel, a közös agrárpolitika fokozatos kialakításának módját és irányadó szempontjait, a Közösség Intézményeinek döntéshozatali és jogalkotási felhatalmazását, továbbá e politika teljeskörű funkcionálása megkezdéséig alkalmazható átmeneti szabályokat.

A közös agrárpolitika Római Szerződésben megfogalmazott, ma is érvényes céljai között szerepel az agrártermelés fejlesztése, a termelékenység fokozása, a termelési tényezők, elsősorban a munkaerő optimális hasznosításával, továbbá az agrárközösség számára tisztességes életszínvonal biztosítása, különösen az agrártermelésben foglalkoztatottak egyéni jövedelmének növelésével, a piac stabilitása, az ellátás biztosítása, valamint annak garantálása, hogy a termékek ésszerű árakon legyenek elérhetők a fogyasztók számára. (RSZ. 39. Cikk 1. bek.).

A Római Szerződés kiemeli, hogy e politika kialakításában különös tekintettel kell lenni az agrártevékenység különös természetére, amely az agrárgazdaság társadalmi szerkezetéből, valamint az egyes régiók közötti szerkezeti és természeti különbségekből fakadnak, a közös politika által megövetelt átalakítások fokozatos megvalósításának szükségességére, amely az új körülményekhez való alkalmazkodást biztosítja, továbbá arra a körülményre, hogy a tagállamok agrárgazdasága a gazdaság egészével szoros kapcsolatban álló szektor [RSZ. 39. Cikk (2) bek.].⁵

⁴ A Közös Agrárpolitika kialakulásának okairól részletesen lásd pl. Fennell, Rosemary, *The Common Agricultural Policy of the European Community*, Granada, London, 1979, pp. 5-7.; Snyder, Francis, *Law of the Common Agricultural Policy*, Modern Legal Studies, Sweet & Maxwell, London, 1985, pp.5-6.; Tracy, M., *Government and Agriculture in Western Europe 1880-1988* (3rd ed. 1989), Harvester Wheatsheaf, Hertfordshire, 1989, p. 251.; Pearce, J. *The Common Agricultural Policy: The Accumulation of Special Interests*, in Wallace, H.; Wallace, W. and Webb, C. *Policy-Making in the European Community*, (2nd ed. 1983), p. 143.; Swann, D. *The Economics of the Common Market*, (7th ed. 1992), pp. 221-222; Bowler, Ian, R., *Agriculture under the Common Agricultural Policy, A Geography*, (1985), p. 11.

⁵ E célokat megvalósításuk szempontjából elemezve Fennell, R. rámutat a közös agrárpolitika gazdasági köntösbe burkolt társadalmi és politikai természetére. *A Reconsideration of the Objectives of the Common Agricultural Policy*, Journal of Common Market Studies, vol. XXIII, 1985, p. 265.

Fenti célok elérésének eszközétül a Római Szerződés elsősorban az agrárpiacon közös szervezeteinek kialakítását rendeli, amelyek minden szükséges elemet magukban foglalhatnak, különösen azonban a közös kritériumokon és egységes módszereken alapuló árszabályozást, a termelésre és forgalmazásra rendelt segélyeket, raktározási és szállítási lehetőségek megteremtését, valamint az export és import stabilizálását célzó közös mechanizmus kiépítését. Mindezeknek finanszírozására az Európai Agrár Irányító és Garancia Alap (EAGGF)⁶ létrehozásáról rendelkezik (RSZ. 40. Cikk).

A közös agrárpolitikának az EK többi politikájához képest speciális státusát megteremtő rendelkezések teszik lehetővé a szerkezeti és természeti feltételei miatt hátrányos vállalkozások támogatását, s további, gazdasági fejlesztési programok céljaira rendelt segélyek nyújtását, amely az agrárpolitikát kiemeli az Közösség általános segélyezési politikájának szabályai alól [RSZ. 42. Cikk (2) bek.].

A közös agrárpolitika három alapvető összetevőjeként a ma már szinte minden agrártermékre létrehozott közös piaci agrárszervezetek (a termelést, forgalmazást, kereskedelmet, piacot stb. vezérlő közös szabályozás), az árszabályozás és pénzügyi mechanizmus, valamint a szerkezeti politika jelölhető meg. A közös agrárpolitika kialakításakor, a Szerződés Cikkeinek tartalommal való megtöltésekor a hat tagállam nemzeti agrárpolitikáinak összehasonlítása, forrásaiknak és igényeiknek felmérése alapján már a kezdeti szakaszban követelményként fogalmazódott meg egyrésről e politika elemei, különösen a piacpolitika (a termelékenység növelése) és a szerkezeti politika (a termelés ésszerű orientálása) közötti összhang megteremtése, másrésről pedig az agrárpolitika gazdasági szerepén messze túlmutató társadalmi-szociális céljainak megvalósítása (családi farmstruktúra megőrzése, az agrárnépesség életszínvonalának növelése a más gazdasági szektorokkal azonos jövedelem elérésével, a hátrányos körülmények közepette gazdálkodók helyzetének javítása a vidék fejlesztésével, munkaerő átképzésével stb.).⁷

A Közösség agrárpolitikája létrehozásakor, s azt követő első időszakban elsősorban a piacpolitikára és az árpolitikára összpontosított, s nem fordított kellő hangsúlyt a szerkezeti politika fejlesztésére. A szerkezeti politika, szemben a piac- és árpolitikával kezdetben még ténylegesen nem vált közös politikává, nem lépett túl a tagállamok politikáinak összehangolásánál. S bár a foglalkoztatottak száma a 70-es évek közepére kb. a felére csökkent, az agrárstruktúra gyakorlatilag változatlan maradt, az igen nagy számú, méreteiben viszonylag kicsi gazdaságok tették ki a farmgazdaságok zömét, amelyek nem tudtak a megváltozott körülményekhez alkalmazkodni, elégtelenül felszereltek voltak ahhoz, hogy a még mindig túlságosan nagy számú munkaerőt, ti. a családot és a farmon foglalkoztatottakat tisztességes életszínvonalon eltartsák.⁸

A közös agrárpolitika kialakulásakor a szerkezeti politikához hasonló módon a környezetvédelemre sem fordított kellő figyelmet, amelyre egyébként a Római Szerződés agrárfejlesztésében nem is történik utalás. Ennek egyszerű magyarázata az a

⁶ Az EAGGF (European Agricultural Guidance and Guarantee Fund) két részre oszlik. A Garancia rész finanszírozza a piac- és árpolitikát, míg az Irányító rész (amely létrehozása óta számos változáson ment keresztül) biztosítja az agrárszerkezeti politika, valamint a kedvezőtlen adottságú régiók támogatásának anyagi hátterét.

⁷ Az RSZ 43. Cikke alapján 1958-ban Stresa-ban összehívott konferencia határozatait, valamint az EK Bizottságának 1960-ban a Közös Agrárpolitika kidolgozása számára megfogalmazott ajánlásai sokkal nagyobb súlyt fektetnek a szerkezeti politikára, s az agrárpolitika társadalmi céljaira, mint maga a Római Szerződés. J.O. 1958, 281/58; COM (60) 105, 1960, lásd Fennell, R., 4.sz. i.m. pp. 5-6., 11-13.; Snyder, F., i.m. pp. 152-153.

⁸ Fennell, R., 4.sz. i.m. p. 4.; Snyder, F., i.m. pp. 157.

körülmény, hogy a környezetvédelem az EK létrejötte idején sem Európa államaiban sem Európán kívül nem állt az érdeklődés középpontjában, a felmerülő környezeti problémákat lokálisnak, helyi szinten megoldhatónak tartották. Az Európai Közösség sem célozta tevékenységének a környezetvédelemre való kiterjesztését, még a Tagállamok politikáinak összehangolása szintjén sem. S habár az EK céljainak megfogalmazása jelzi a Közösség gazdaságin túli, társadalmi, politikai integrációs indíttatását, gazdasági integrációs szerveződés lévén még a gazdasági szférákban is csak korlátozottan törekedett az ágazati politikák egységesítésére, s a kifejezetten gazdasági szférákon kívüli területeken a politikai integrációt csupán az elsődleges céljának megvalósításához szükséges minimális mértékre korlátozta.

2. Az Európai Közösség környezeti politikájának alapelve az integráció

Az Európai Gazdasági Közösség figyelme az 1970-es évek elején fordult a környezetvédelem felé. A Közösség környezeti politikájának megteremtése részben a gazdasági fejlődés következtében egyre gyakrabban jelentkező, egy-egy tagállam határain belül már nem orvosolható környezeti problémákkal indokolható, részben pedig annak a felismerésével, hogy a környezeti kérdésekben való közös cselekvés hiánya már gátolja magának a gazdasági integrációnak az előrehaladását is, ti. a tagállamok környezeti szabályainak, különösen a termékekre, termelési eljárásokra vagy az erőforrások használatára vonatkozó előírások különbözősége gátolja a szabad kereskedelmet, az ipari folyamatok-feletti ellenőrzés eltérő szigora, a szabványok különbözősége torzíttja a versenyt, adott esetben a termelés elhelyezését az optimálistól eltérítve.⁹ A Közösség környezeti politikája a tagállamok állam- és kormányfőinek 1972 októberében Párizsban megrendezett Csúcskonferenciáján kapott zöld utat: a Konferencia ünnepélyes Nyilatkozata megfogalmazza, hogy "A gazdasági növekedésnek, amely önmagában nem véggél, elsődlegesen az életfeltételekben mutatkozó különbségek tompításához kell hozzájárulnia. Az ipar mindkét oldalának részvételével kell fejlődnie, hozzájárulva az életminőség és az életszínvonal javításához. Az Európai eszméhez illően különös figyelmet kell szentelni a kézzel nem fogható értékeknek és a jólétnek, valamint a környezet védelmének, hogy a haladás valóban az emberiség szolgálatába állítható legyen."¹⁰

Az állam- és kormányfők felhívására a Bizottság elkészítette a Közösség első Környezeti Akcióprogramjának tervezetét, amelyet a Tanács és a tagállamok kormányfői 1973-ban elfogadtak.¹¹ E programot még további négy követte, jelenleg az V. Akcióprogram végrehajtása folyik, amely egyes területeken 2000-ig más területeken pedig ezen túli időszakra jelöli ki a Közösség környezeti politikájának irányait és feladatait.¹²

⁹ A környezetvédelmi integrációt ösztönző tényezők sorában a kereskedelmi korlátok elmozdítását első helyen említi Rehinder, Eckard és Stewart, Richard, *Environmental Protection Policy*, in *Integration Through Law*, EUI Series A, Law 2.2, Walter de Gruyter, Berlin, 1985, 3-6. p.

¹⁰ A Párizsi Csúcstalálkozó összegzését és a Nyilatkozat szövegét lásd *The First Summit Conference of the Enlarged Community*, Bulletin of the European Communities, Vol.5, 10-1972, Brussels, 1972, 9-35. p. ld.rész.14-16. p.

¹¹ Az EK Tanácsának és a Tagállamok Állam-és Kormányfőinek a Tanácsulésen elfogadott Deklarációja az Európai Közösségek Környezeti Akcióprogramjáról, OJ No. C 112, 20.12.73.

¹² Lásd az EK Tanácsának és a Tagállamok Állam-és Kormányfőinek Tanácsulésen elfogadott Határozatait az Európai Közösségek Környezeti Akcióprogramjairól, a második: 1977. OJ No C 139, 13.6.77, a harmadik: 1983. OJ No C 46, 17.02.83, a negyedik: OJ No C 328, 7.12.87, az ötödik: 1993. OJ No C 138, 17.5.93.

Annak ellenére, hogy a Római Szerződés felhatalmazó rendelkezéseinek hiányában az EK-nak nem volt környezeti politikai hatásköre, a gazdasági integráció előrehaladása s a környezetvédelem terén közösségi cselekvés szükségessége elkerülhetetlenné tette az EK szintű környezetvédelmi jogalkotást. E jogszabályoknak azonban a jogalkotás jogalapjának biztosítása végett is, szükségszerűen kellett a közös piac gazdasági céljaihoz kapcsolódniuk. A környezeti jogalkotás ezért elsősorban a kereskedelmi korlátok megszüntetését célzó jogharmonizációs program keretében történt az RSZ 100. Cikke alapján, a közös piac kialakítása és működése gazdasági céljával igazolva az eltérő nemzeti környezeti szabályok összehangolásának szükségességét. Környezeti jogszabályok születtek a Közösség valamely más ágazati politikájába ágyazottan is, a Római Szerződésnek az agrárjogalkotás a kereskedelem vagy a szállítás szabályozására felhatalmazó cikkelyekre hivatkozva (RSZ 43., 75., 84. Cikk).¹³ A gazdasági tevékenységekhez szorosan nem kapcsolható, a közös piac kialakítására vagy működésére közvetlen hatást nem gyakorló, ti. a környezeti értékeket önmagukért megóvni szándékozó EK környezeti jogszabályok azonban a Római Szerződés 235. Cikkéhez¹⁴ folyamodtak jogalapért. Habár gazdasági célszerűséggel nem, azonban a Közösség állampolgárai életminőségének javításával, mint Közösségi céllal igazolhatók (RSZ 2. Cikk), amelyhez elengedhetetlen a természetes környezet megóvása, a kézzel nem fogható értékek védelme, a szennyezés elleni küzdelem, amelyeket a Közösség akcióprogramjai és más politikai dokumentumai egyre hangsúlyosabban deklaráltak, s a környezetvédelem, mint a Közösség célja megfogalmazódott az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatában is.

A negyedik Akcióprogram kidolgozásával egyidőben azonban a Római Szerződésnek az Egységes Európai Okmánnyal történő átfogó módosítása (Single European Act [SEA], 1986) a Közösség akkor már közel másfél évtizede működő környezeti politikáját legitimmé tette, azáltal, hogy az EK alapokmányát kiegészítve a Közösség politikáiról szóló Harmadik Részbe illesztette a Környezeti Fejezetet (VII. Fejezet 130r-t. Cikk). Ettől kezdődően már nem kérdőjelezhető meg a közösségi szintű környezeti politika szükségessége és a Közösség környezeti kompetenciája. Az új fejezet megteremtette a Közösség környezeti jogalkotásának jogalapját is, kifejezett felhatalmazást adva környezeti jogszabályok kibocsátására. E speciális felhatalmazás már szükségtelessé tette a környezeti jogszabályok gazdasági célokhoz kötését, s ezáltal megnyitotta az utat a környezeti értékek önmagukért való védelme előtt.

A környezeti szempontoknak más politikai ágazatokban való figyelembevétele az EK környezeti politikájának kialakulásától fogva alapvető követelménye. Érvényesítésének szükségességét már az első Környezeti Akcióprogram általános érvénnyel fogalmazta meg, majd hangsúlyozottan, a harmadik Környezeti Akcióprogram állította a "környezeti dimenzió" integrálásának követelményét az EK többi politikája elé. Az integráció ekkortól vált az EK környezeti politikájának alapelvevé, s nyert alkotmányos megerősítést az Egységes Európai Okmánnyal kiegészített Római Szerződés új Környezeti Címében. Ezen alapelv szerint a környezetvédelmi követelményeknek az EK többi politikái alkotóelemévé kell válniuk (130r Cikk 2. par.), amely a környezeti poli-

¹³ Az EK környezetvédelmi kompetenciájának megalapozásáról, e cikkek alkalmazásáról lásd pl. Rehinder, E. and Stewart, R., i.m., pp. 15-28.; Nicolaysen, G., *Environmental policy before the Single European Act*, in Schwarze, J., Schermers, H.G. (eds.), *Structure and Dimensions of European Community Policy*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1988, pp. 111-115.

¹⁴ Az RSZ 235. Cikkét, mivel nevesítetten nem kapcsolódik konkrét gazdasági vagy politikai területhez, gyakran titulálnak a Szerződés általános felhatalmazást biztosító rendelkezésének. A 235. Cikkely a Közösséget céljainak megvalósításához szükséges jogalkotói hatáskörrel ruházta fel, további kritériumként megjelölve, többek között, a Római Szerződés más speciális, jogalkotói felhatalmazó rendelkezének hiányát.

tikát egyedülállóvá teszi az EK többi politikái között, hiszen egyikre vonatkozóan sem fogalmazódik meg hasonló kíváncsi. Az integráció alapelvét a Maastrichti Szerződéssel módosított új Környezeti Cím (XVI) továbbra is fenntartja, s a negyedik Akcióprogram megfogalmazását átvéve rendelkezik a környezetvédelmi követelményeknek a Közösség más politikáiba való teljes integrálása szükségességéről, mind utóbbiak meghatározása mind pedig végrehajtása során. A mezőgazdaság és a környezet eredendően szoros kölcsönhatásai miatt nem véletlen, hogy az EK Környezeti Akcióprogramjai elsőként az agrárszférában jelölték ki a környezeti követelmények integrálásának szükségességét.

3. A mezőgazdaság, mint a környezet szövetségese

Az Európai közvélemény és a politika formálói napjainkban egyre növekvő figyelmet szentelnek a mezőgazdaság és a környezetvédelem kapcsolatának. Ma már a környezetvédelem gazdasági szerepe is evidencia, új munkahelyeket teremthet, új piacokat nyithat a természetes élelmiszerek számára, növelheti az agrártermékek versenyképességét. A fogyasztói szokások megváltozása, a minőségi és környezetvédelmi követelmények tudatossá válása eredményeképpen egyre növekvő igény van a természetes körülmények között, a környezetet kímélő módszerekkel előállított élelmiszerek iránt. A fogyasztók készek premizálni a farmerek ennek érdekében kifejtett extra munkáját. Az adófizetők azonban többé már nem fogadják el olyan farmgazdálkodás finanszírozását, amely nem fordít kellő figyelmet a környezeti tényezőkre; egyre inkább készek azonban fizetni a megalapozott környezetvédelemért. Szükség van ezért a környezeti szempontból elfogadható mezőgazdaság és alternatív gazdálkodási módszerek gazdasági ösztönzésére, mint. pl. az organikus termelés.¹⁵

A hagyományos gazdálkodás kevésbé károsította a természetes környezetet, azonban nem volt mindig képes az élelmiszerek iránti növekvő kereslet kielégítésére, így a vidék lakosságának életfeltételei sokszor bizonytalanok voltak. Az agrárszférára is kiterjedő közös piac létrehozásakor a nemzeti agrárpolitikák közösséggel való felváltása, többek között, a fogyasztók élelmiszerekkel való ellátását, valamint a vidék lakossága számára jobb életfeltételek megteremtését célozta.¹⁶

Az EGK megalakulása és a közös agrárpolitika létrehozása óta Európa mezőgazdasága jelentős technikai fejlődésen ment keresztül, amely alapvetően változtatta meg az agrártermelés módszereit. Az intenzív földművelés és állattenyésztés növekvő termelékenységgel járult hozzá Európa biztonságos élelmiszerellátásához, ugyanakkor azonban jelentős mértékben – sok esetben jótételezően – károsította a környezetet. A mezőgazdaság okozta környezeti károk tekintélyes listát képeznek, azonban nemcsak a föld intenzív használata, hanem az ellenkezője, ti. a föld műveletlenül hagyása is rontja a talaj minőségét, kitéve azt a természeti erők kártételeinek.¹⁷ Káros hatásai miatt az agrárszférában is alkalmazni kell a környezetvédelmi előírásokat és

¹⁵ Lásd Dr. Franz Fischler, a Bizottság agrárgazdaságért és vidékfejlesztésért felelős tagjának előszavát, European Commission, *Agriculture and Environment*, CAP Working Notes, Special Issue, Brussels, 1997.

¹⁶ Az a körülmény, hogy az agrárpolitika e társadalmi-gazdasági céljainak sikeresen tett eleget vezethetett a vonatkozó eszközök (ti. környezetvédelmi) jelentőségének és jogosságának elhanyagolására. European Commission, *Agriculture and Environment*, i.m. (1997) p. 7.

¹⁷ Egyes értékelések szerint a Közösség teljes földterületéből erózió által veszélyeztetett legalább 25 millió ha, amely hétszerese Hollandia területének. *Environment and Agriculture*, Commission Communication COM (88) 338 final, Brussels, 1988., p. 7.

ellenőrzési mechanizmust.¹⁸ Ugyanakkor azonban a mezőgazdaság maga is áldozata külső környezeti ártalmaknak, más gazdasági ágazatok, ipar, közlekedés, várostelepítés, stb. szennyező tevékenysége miatt. Sok esetben ezen ágazatok ésszerűtlen terület-használata a legjobb minőségű mezőgazdasági földek elvesztéséhez vezetett.

A mezőgazdaság e káros hatások ellenére nagymértékben járul hozzá a környezet megővéséhez. Az EKG Bizottsága megfogalmazása szerint "Európa mezőgazdasága hagyományosan a környezet szövetségese. Az európai gazdák évszázadokon keresztül formálták, fenntartották és óvták a kontinens földfelszínének döntő hányadát. Mivel létük a természettől függött, azzal teljes harmóniában éltek és dolgoztak, megélhetésüket a termékeny talaj, a tiszta víz és a stabil ökológiai egyensúly biztosította. Mindezek következtében a gazdák kulcsszerepet tölthettek be a talajminőség védelmében, a vidék szennyezésének megelőzésében és a természeti környezet megővésében."¹⁹

A természettel harmonizáló mezőgazdálkodás azon túl, hogy közreműködik az ökológiai egyensúly fenntartásában, jelentős mértékben képes ellensúlyozni a természeti erők illetőleg más gazdasági szektorok környezetet károsító hatásait. E gyógyító képessége miatt a mezőgazdálkodás fenntartása létfontosságú, nem csupán az élelmiszertermelés nélkülözhetetlen forrásaként, hanem környezetvédelmi szerepe miatt is.²⁰

A mezőgazdaság környezetvédő szerepét hangsúlyozták az Európa Közösség környezeti akcióprogramjai, s e sajátosság megerősítést nyert a Közösség jogalkotásában is. Az első EKG jogszabály, amely kifejezetten tükrözi a környezet és a mezőgazdaság szoros kapcsolatát, a hegyvidéki és más kedvezőtlen adottságú területek számára biztosított támogatási rendszerről született.²¹

A környezeti akcióprogramok kiemelik a mezőgazdaság környezetet károsító hatása elleni küzdelem szükségességét, azonban a környezetvédelmi követelmények agrárpolitikában való megjelenítése – a Közösség környezeti politikája integrációs alapelvének érvényesítése – csak akkor került valóban előtérbe, amikor a Közösség agrárszférája az egyre növekvő gazdasági problémáival (ti. túltermelés, értékesítési, raktározási nehézségek, magas költségvetési kiadások, külpiaci konfliktusok, világpiaci versenyképesség megőrzése stb.) szembenézni kényszerült.

Mindenekelőtt e kényszerű gazdasági körülmények sürgették a közös agrárpolitika általános felülvizsgálatát, megteremtve a feltételeit annak kutatására is, hogy milyen szerepet kellene betöltenie egy modern társadalomban, hogyan működhetne közre a vidék gazdasági és társadalmi fejlődésében. Az Európai Parlament hangsúlyozta, hogy "... a közös agrárpolitika reformja lehetőséget kínál egy összefüggő agrárpolitika megteremtésére, amely törekszik a vidék környezetének és életmódjának megőrzésére is", továbbá a Közös agrárpolitika revíziójára hívott fel egy "az ökológiai és regionális szempontokat felölelő teljesebb megközelítés jegyében."²² Világossá vált, hogy a

¹⁸ Az EKG Bizottsága szerint a gazdák nem várhatják el a közhatalóságoktól, hogy e szabályok bevezetéséből fakadó hátrányokért kárpótlást kapjanak. *Perspectives for the Common Agricultural Policy, "Green Paper"*, Commission Communication, COM (85) 333 final, 1985, 50. p. A mezőgazdaság iparosítása miatt a mezőgazdaság és az ipar közötti jogi különbségtételnek [ti. az agrárszféra kivételezett jogi helyzetének] is szükségszerűen változnia kell. Snyder, F., *New Directions in European Community Law*, London, 1990, 122-124 és 142-145. p.

¹⁹ Commission, *Environment and Agriculture*, i.m. (1988), p. 1.

²⁰ A mezőgazdálkodással való felhagyás lehetséges környezeti következményeiről festett apokaliptikus képet az EKG Bizottságának tanulmánya. *Environment and the CAP*, Green Europe, Newsletter on the Common Agricultural Policy, Commission of the European Communities, 3/1987 E No 219, 1. p.

²¹ Council Directive 75/268 EEC OJ No L 128, 19.5.75.

²² Resolution of the European Parliament on agriculture and environment, OJ No C 68, 24.3.86., 81-82.

környezeti követelmények mellőzése az agrárszférában is gátolja a gazdasági előrehaladást, s ezenfelül a környezeti szempontok agrárpolitikai integrációja szolgálhatja a szerkezetváltás folyamatát is. Az EGK Bizottságának megfogalmazásában: "A környezeti követelményeknek megfelelő helyet kell kapniuk a közös agrárpolitikában, nem csupán saját jogukon, hanem amiatt is, mert hozzájárulhatnak a termelési költségek csökkentéséhez, a termékek minőségének javításához, a termelés változatosabbá tételéhez, a többlettermelés csökkentéséhez, valamint a gazdák jövedelmének növeléséhez."²³

A Közös Agrárpolitika céljai szükségszerűen egészültek ki a környezeti szempontokkal, mint pl. a természetvédelem, a vidék környezetének megőrzése, a természeti erőforrások ésszerű hasznosítása stb. E célokat az agrárpolitika egyrésztől a káros környezeti hatások megszüntetése, valamint a környezetbarát termelési gyakorlat támogatása, másrésztől a mezőgazdaság környezetre gyakorolt jótékony hatásának kihasználása – az agrárgazdálkodás ösztönzésén keresztül azon területeken, ahol ez a természetvédelem, a táj megőrzése, illetőleg a vidék lakosságának megtartása érdekében létfontosságú – aspektusából közelíti meg.

Az első megközelítést illetően az EGK Bizottsága hangsúlyozza, hogy "A vidék természetes környezetét megőrző és a különleges területeket védő mezőgazdasági gyakorlatot támogató politika legalább olyan fontos, mint a környezet passzív védelme." Ez kevésbé intenzív termelési módszereket, a legelők használatának megfelelő szabályait, a talajvíz elvezetésének (ti. mocsarak lecsapolása) megszüntetését, a művelési ág megváltoztatását, a biológiai gazdálkodás elősegítését stb. igényli. A Bizottság szerint bizonyos övezetekben, ahol a környezeti egyensúly különösen veszélyeztetett, ezen termelési módszereket a jog által kötelezővé kellene tenni. Egyes területeken a környezeti célok csak a mezőgazdálkodással való felhagyással érhetők el. Az EGK Bizottsága ennek érdekében speciális eszközöket javasolt, nevezetesen a földnek környezeti célokból (a természet és az élővilág védelme, ökológiai szigetek létrehozása stb.) való felvásárlása vagy bérlete közhatóságok által, az esetek többségében oly módon, hogy ezen új funkciót szolgáló területeket a gazdák további kezelésében hagyják. Egyes értékelések szerint a Közösség mezőgazdasági területének kb. 10 %-át lehetne indokoltan ilyen célokra hasznosítani.²⁴

A másik megközelítést az agrárpolitika azon eszközei képviselik, amelyek célja a Közösség bizonyos területein a mezőgazdaság helyettesíthetetlen szerepének szolgálata. A hegyvidéki és más kedvezőtlen adottságú területekről szóló, fent említett Direktíva speciális eszközöket vezetett be a környezetet védő mezőgazdaság támogatására. Ezen eszközök bővítésének, hatékonyságuk fokozásának szükségessége – anélkül azonban, hogy az a termelés mennyiségének és intenzitásának növelésére vezetne – hangsúlyozottan merült fel az agrárszerkezeti politika megújításának folyamatában.

II. Az Európai Közösség agrárpolitikájának szükségszerű reformja

Az EGK mezőgazdaságának fent jelzett számos belső és a világkereskedelemben való részvételéből fakadó külső problémája a közös agrárpolitika kialakulását, e politika összetevő elemei, különösen a piac- és árpolitika, működésének megkezdését követően

²³ *Environment and the CAP*, Green Europe, i.m. p. 18.

²⁴ *Green Paper*, i.m. 51-53. p., és *The Future of the Rural Society*, Communication from the Commission, COM (88) 501 final/2, 1988. 15. p.

szinte azonnal jelentkeztek. Főként a belső és a külpiacon is elhelyezhetetlen termék-főlősleg egyre növekvő mértéke, valamint a megsokszorozódott költségvetési kiadások (az EK összköltségvetésének kétharmada!) nem csupán az emberi, természeti és anyagi erőforrások pazarlásához vezettek, hanem további hátrányos következményekkel jártak: a gazdák elbizonytalanodása jövőjüket illetően, egyes régiók gazdasági hanyatlása és népességének csökkenése. Ezen problémák többsége – amelyek az EGK agrárpolitikájának megalkotásakor nem voltak előreláthatók – sürgős megoldást igényeltek, amennyiben e politika meg kívánta őrizni a Közösségben képviselt összetartó erejét.

Az EGK létrehozásakor 1957-ben a háború utáni élelmiszerhiány következtében az európai kormányok kiemelkedő jelentőséget tulajdonítottak az agrártermelés növelésének, a mezőgazdaság modernizációjának. A Közös Agrárpolitika megteremtette a Közösség önellátását, a termékek garantált árait és piacát, kidolgozta az agrárgazdaság közös módszerekkel történő támogatási rendszerét, hozzájárult az EGK gazdasági növekedéséhez, foglalkoztatást kínált, továbbá képessé tette a Közösséget arra, hogy a világkereskedelemben fontos szerephez jutva az élelmiszerek első importőrévé és második exportőrévé váljon. Ezt alapulvéve a közös agrárpolitika kiemelkedő sikerként könyvelhető el.²⁵

A közös agrárpolitika kialakulását követő 15–20 év alatt azonban az európai mezőgazdaság külső és belső feltételei gyökeresen megváltoztak. A Közösségnek már nemcsak az élelmiszerhiánytól nem kell tartania, hanem a termelés nagymértékű fokozása új problémákat okozott. Az agrártermékek iránti kereslet ugyanis nem tartott lépést az állandóan növekedő kínálattal, az ártámogatási rendszer valamint a piaci intervenció az egyensúly felbomlását eredményezte, további növekedésre ösztönözve a többlettermelést, amely probléma a világpiaci feltételek megváltozása miatt már nem volt kizárólag exporttevékenység által orvosolható.²⁶

A közös agrárpolitika reformja már a 70-es évek elején megindult, s bár e folyamatban jelentősebb csomópontok kijelölhetők, szinte egyfolytában tart napjainkban is. A túltermelés megfékezésére különböző, elsősorban piacpolitikai eszközöket vezettek be, pl. árkorlátozás, a termékmennyiség rögzített felső határának túllépését szankcionáló ártámogatás-csökkentés és adókötelezettség (ún. garantált küszöbérték), adóval szankcionált termelési kvóták stb.

Az agrárreform első állomása: az 1972-es Direktívák

Az agrárszerkezet változtatását célzó reformok első nagyobb csoportját az 1972-es Direktívák képezik, amelyek a Tagállamok szerkezeti politikáinak összehangolására szorítókozó néhány EK szintű programot követően Sicco Mansholt, az EK Bizottságának

²⁵ Caspary, C., and Neville, R., *The Future of European Agriculture*, (Trade, Technology and Development) Special Report No 2007, London, 1988, 1-3. p.

²⁶ Az EGK agrárpolitikájának elszánt bírálója Cottrell, R., megdöbbentő adatokkal bizonyítja, hogy az agrárszféra teljesen kezelhetetlen arányu gabona, vaj, tejpor és húshegyeket, bor és olajtavakat duzzasztott "... az EGK fizet a farmereknek azért az élelmiszerért, amelyre valójában senkinek sincs szüksége. A számlát a 300 milliós nem farmer lakosságnak nyújtják be, akik egy további számlát is megkapnak, amint a Bizottság ennél az eladhatatlan feleslegnek a tárolására kényszerül." Szerző kritizálja továbbá az EGK intézkedéseit az élelmiszerfőlősleg "vasfüggöny" mögé juttatásáért jóval áron alul, rámutatva arra is, hogy a harmadik világ éhínség sújtotta területeinek élelmiszerekkel való támogatása sem jelent valós megoldást. *The Sacred Cow The Folly of Europe's Food Mountains*, London, 1987, 16., 50., 53., 131. p.

Agrárgazdaságért felelős tagja által 1968-ban tett radikális javaslatainak²⁷ kevésbé ellenzett részeit tartalmazták.

A farmok modernizációjáról szóló 72/159 sz. Direktíva az életképessé tehető farmok fejlesztéséhez biztosított többféle támogatást, megcélozva a régió más ágazatai által nyújtott jövedelemszínvonal elérését. A legalább 6 évre szóló fejlesztési tervet készítő főfoglalkozású farmerek részesülhetnek támogatásban elsősorban olyan földek megvásárlásához, amelyek a termelésből visszavonulóktól szabadulnak fel; átmeneti segítyt kaphattak azok a fejlesztésre alkalmatlan farmok gazdái, akik még nem jogosultak nyugdíjra, továbbá olyan régiókban élő farmerek, ahol a minimális lakosság megtartása nem biztosított, s ahol a mezőgazdálkodás minimumszintjének fenntartására a vidék természetvédelme céljából szükség van.

A mezőgazdasági termeléssel való felhagyásról és a hasznosított mezőgazdasági földnek a szerkezeti fejlesztés célját szolgáló újraelosztásáról szóló 72/160 sz. Direktíva a gazdálkodással felhagyó 55–65 éves farmerek számára nyújt segítyt (korai nyugdíjazás), s rendelkezik az így felszabaduló területek 85 %-ának más farmok szerkezeti fejlesztése céljára, a fennmaradó 25 %-ának nem mezőgazdasági (pl. erdősítés, üdülés, egészségügy) célokra való hasznosításáról.

A 72/161 sz. Direktíva a farmerek szakképzésének, s az agrárágazaton belüli és kívüli jövedelemszerzési lehetőségek megteremtéséhez szükséges általános, technikai, gazdasági ismeretek megszerzésének támogatását tette lehetővé.²⁸

A reformfolyamat ezen első szakaszához tartozik a hegyvidéki és egyes kedvezőtlen adottságú területeken folytatott gazdálkodás támogatásáról szóló 75/286 sz. Direktíva, amely már közvetlenebbül kapcsolódik a környezetvédelemhez. Kettős célja van, egyrészt hozzá kíván járulni a termelés kedvezőtlen természeti feltételei (meredek lejtők, rövid tenyészidő, gyenge talajminőség stb.) miatt rosszul jövedelmező mezőgazdaság támogatásához azon területeken, amelyeket az agrárjövedelmek csökkenése és a szegényes munkafeltételek miatt a munkaerő elvándorlása elnéptelenedéssel fenyeget, másrészt olyan elmaradott területek támogatásához, ahol a mezőgazdaság fenntartása a vidéki táj természeti értékeinek megóvása miatt nélkülözhetetlen. E Direktíva a segítyek speciális rendszerét vezette be, többek között kiegészítő járadékszerű támogatást biztosított a tartós természeti hátrányok kompenzálására, továbbá megemelt támogatással és kedvezőbb elbírálással kívánta biztosítani e térségek farmerei számára, hogy a 72/159 sz. Direktíva modernizációs programjában az ott megkövetelt jövedelemszintet elérve, illetőleg annak hiányában is résztvehessenek. E Direktíva jelentőségét továbbá kiemeli az is, hogy az agrárszerkezeti eszközök finanszírozására rendelt alapokból már nem csupán mezőgazdasági tevékenység támogatható, hanem a farmerek számára kiegészítő jövedelmet biztosító turizmus, kézművesipar stb. is. E Direktíva ezáltal túlmutat a gazdasági célokon, hozzájárul a közös agrárpolitika társadalmi céljainak megvalósításához, a környezet védelméhez, továbbá a vidék fejlesztésével az agrárpolitikát hozzákapcsolja a kialakulóban levő regionális politikához is.²⁹

²⁷ A Mansholt terv az agrárpiacon átszervezését a keresleten alapuló árpolitika kidolgozásán kívül szerkezeti reformokat is javasolt: *10 év alatt az agrárszférában foglalkoztatottak számát 10 millióról 5 millióra, az hasznosított föld mennyiségét pedig min. 5 millió ha.-val csökkentette volna*, amely utóbbiból 4 millió ha. erdősítésre került volna. E javaslatok a Tagállamok és a farmerek ellenállásán megbuktak, amely jelzi, hogy a Tagállamok még nem voltak készek a szerkezeti politika alakítását teljes mértékben az EK-ra bízni. Snyder, F., i.m. 155-160.

²⁸ OJ Nos. L 96, 23.4.1972, pp. 1.,9.,15. (Spec. Engl. ed. 1972. II.)

²⁹ OJ No. L 128, 19.5.1975., pp. 1-7. Az agrárszerkezeti politika fejlődésének ezen állomásairól lásd bővebben Fennell, R., 4.sz. i.m. pp. 171-184.; Snyder, F., i.m. 152-164, 170-172.

Mind a piacpolitika, mind pedig a szerkezeti politika terén tett reformkísérletek azonban csak részben voltak sikeresek. Hamarosan nyilvánvalóvá vált, hogy a termelés mennyiségi szabályozására irányuló adminisztratív eszközökkel, a tényleges kereslethez nem igazodó, intézményesen rögzített árakkal a piaci egyensúly nem állítható helyre, nem vethető gát a költségvetési kiadások ésszerűtlen növekedése elé, s nem oldhatók meg az agrárterületek mindezek következtében jelentkező gazdasági és társadalmi problémái sem.

III. Agrárszerkezeti eszközök a környezetvédelem szolgálatában

1. Az agrárreform második állomása: az 1985-ös Zöld Könyv és a szerkezeti Regulációk

Az EKG Agrárpolitikája a 80-as évek közepére forduloponthez érkezett. A Közösség vidéki régióinak nagy többségében fenti problémák megoldása nem vezethet az agrárgazdálkodással való felhagyáshoz. Az agrárágazat fenntartása több szempontból is létfontosságú, pl. a vidéki népesség gazdasági és társadalmi fejlődésének elősegítése, a természeti környezet és a táj megőrzése érdekében. Az EKG Bizottsága szerint mindezek meghatározzák "...a társadalom zöld Európa melletti választását, amely ugyanakkor Európa minden polgárának hosszú távú érdekeit is szolgálja."³⁰ A Bizottság 1985-ös reformdokumentuma, az ún. "Zöld Könyv" hangsúlyozza, hogy a közös agrárpolitika Római Szerződésben meghatározott céljai továbbra is érvényesek, azonban gondosan szükséges megválasztani hatékonyabb teljesítésüket szolgáló eszközöket. Ennélfogva e politikának törekednie kell nem csupán gazdasági, hanem társadalmi, szociális céljai elérésére is. Pozitív perspektívát kell nyújtania az alapvetően megváltozott feltételekhez alkalmazkodni kényszerülő farmereknek, ellenkező esetben a Közösség agrárgazdasága nem nézhet hosszú távú jövő elé, amely az európai integrációt is visszaveti.

Az EKG Bizottsága szerint, mivel a hagyományos agrárpolitikai eszközök alkalmazásának korlátai kimerültek, szükség van azok bővítésére és változatosabbá tételére, mindenekelőtt a szerkezeti politika terén. Ehelyütt szükséges megemlíteni, hogy az agrárszerkezeti eszközök mellett az ár- és piacpolitika – ha közvetve is – pozitív vagy negatív hatást gyakorol a környezet védelmére, meghatározott szférákban ösztönözve, vagy visszaszorítva a termelést. Az agrárpolitika reformfolyamatában az ár- és piacpolitikai eszközök mindig megelőzték a szerkezeti reformokat, a 90-es évektől kezdődően azonban megfigyelhető a piaci és szerkezeti politikai reformeszközök összekapcsolása.

A Bizottság számos variációt dolgozott ki és javasolt megfontolásra az agrárszerkezet reformja számára, hangsúlyozva a mezőgazdaság környezetvédő szerepét, s a regionális fejlesztésbe való bevonásának szükségességét.

E reformfolyamatban kiemelten kell kezelni a többlettermelő szektorok termelési potenciáljának csökkentését, a termelés változatosabbá tételét és minőségének növelését, továbbá a mezőgazdaság támogatását azon területeken, ahol az a népességszint fenntartása, valamint a környezet védelme érdekében létfontosságú. E politikának ugyanakkor támogatnia kell a farmereket gazdaságuk új követelményeknek megfelelő mod-

³⁰ *Green Paper*, i.m. II. p.

ernizálásában, továbbá új foglalkoztatási lehetőségeket kell teremtenie, hogy könnyítsen a gazdák átmeneti időszakban felmerülő jövedelmi gondjain.

Az EKG Bizottsága által javasolt új agrárszerkezeti eszközök többoldalu megoldást képviselnek fent részletezett problémákra, csökkentve a termelési potenciált ugyanakkor közreműködve a környezet megóvásában: úgymint az ún. "félretétel" (set-aside) ti. "pihentetés vagy ugaroltatás" rendszere, amely a föld termelésből való kivonását célozza; a korai nyugdíjazási rendszer, amely a farmerek idő előtti nyugdíjazását, s egyben agrártevékenységük megszüntetését, más szóval a munkaerő termelésből való kivonását szorgalmazza; az extenzív gazdálkodásra való áttérés, amely a kevésbé intenzív, s ezáltal kevésbé termelékeny gazdálkodási módszerekkel csökkenti a környezeti károkat; valamint a többletet termelő szférák termékszerkezet váltása, amely a környezet védelméhez igazodó termelésre való áttérést sürgeti. Ezen eszközöknek ki kell egészülniük egy speciális támogatási rendszerrel, amely ilyen irányú áttérésre ösztönöz, továbbá, végső megoldásként, az alacsony jövedelmű farmerek veszteségét kompenzáló direkt jövedelemsegélyezési rendszerrel. A javaslat szerint ez utóbbi segítyt a környezetvédelmi célokra kijelölt területek további kezelésére kötött szerződések esetére lenne szükséges korlátozni.³¹

Ezen eszközök alapvető céljából kiindulva megállapítható, hogy mindenekelőtt a súlyos gazdasági problémák megoldására születtek.³² Az agrárszerkezeti eszközök kedvező hatása – mellékhatásként – a környezeti erőforrásokkal való ésszerű gazdálkodás követelményének – amely valóban létező gazdasági szükségszerűség – figyelembevétele nélkül is megmutatkozna.³³ Nem becsülhetők le azonban a kifejezetten környezetvédelmi céllal konstruált agrárpolitikai eszközök sem, amelyek a mezőgazdaság környezetre gyakorolt jótékony hatásának kihasználására épülnek. Az agrárpolitika ezen törekvései jól ötvözhetők a környezetvédelem céljaival, hiszen nyilvánvaló érdekazonosság mutatkozik meg a környezetvédelmi követelményeknek a földhasznosításban való érvényesítése és az agrárágazat reformcéljai között: a kisebb területen, kevésbé intenzív s ezáltal kevésbé termelékeny gazdálkodási módszerekkel csökken egyrészt a termelés mennyisége, másrészt pedig, ezzel párhuzamosan, a szükségszerűen kevesebb szennyező kemikália felhasználásával, a környezet károsítása is. A környezetvédelmi követelmények figyelembevétele további előnyöket nyújthat a gazdaság egésze számára, pl. új foglalkoztatási lehetőségek megteremtésén keresztül (környezetbarát termékek előállítására, környezetvédő technológiai újítások ösztönzése stb.), fokozva ezen ágazatok versenyképességét.

³¹ *Green Paper*, i.m. 48-56. p. Később, az ún. "érzékeny környezeti területek" intézményének működésére honosodott meg a management szerződések rendszere, amelyben a farmer meghatározott környezet-kímélő gazdálkodási gyakorlat és módszerek alkalmazására, a természetes környezet megóvására vállalkozik az állam (mezőgazdasági minisztérium) által biztosított díjazás fejében. E szerződések jellemzőiről és funkcionálásáról lásd részletesen: Commission of the EC (ed), *Agriculture and Environment: Management agreements in four countries of the European Communities*, IEEP, London, Commission, Brussels, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1986.

³² Fennell, R., véleménye szerint a Green Paper elsősorban a piaci és árpolitikára helyezi a hangsúlyt, s csak azok következményeinek összefüggésében foglalkozik a környezetvédelmi és területfejlesztési kérdésekkel. *Reform of the CAP: Shadow or Substance?* Journal of Common Market Studies vol. XXVI. No 1, 1987, 68. p. Jan de Veer a társadalmi és gazdasági szempontok összhangjának hiánya miatt bírálja e dokumentumot. *Perspectives for the CAP*, Euro. R. agr. Eco. 14, 1987, 4-5. p.

³³ Marsh, J. S. rámutat arra, hogy "A környezeti célok figyelmen kívül hagyása az erőforrások pazarlását jelenti, csakúgy, mint az élelmiszerfelhasználás termelése." *Alternative policies for agriculture in Europe*, Euro. R. agr. Eco. 14, 1987, 17. p.

A környezetvédelem agrárpolitikai célja formálódásának folyamatában az agrárreform második jelentős szakasza a 80-as évek közepétől számítható. Az agrárszerkezetek hatékonyságának javításáról szóló 1985.-ben elfogadott 797/85 sz. Reguláció³⁴ a piaci és árpolitikát kiegészítve célozza a farmok modernizációját, a megváltozott gazdasági körülményekhez, piaci követelményekhez való alkalmazkodási képességének megerteremtését. A Reguláció prioritásokként kezelte elsősorban a nagyszámú, hátrányos társadalmi-gazdasági, vagy természeti adottságok miatt gyenge farmok jövedelmének, élet-, munka- és termelési feltételeinek javítását, az agrár-foglalkoztatottság fenntartását, olyan beruházások fejlesztését, amelyek nem ösztönöznek további fölösleg-termelésre. Ennek érdekében, részben a tagállamok saját forrásaiból, részben az EAGGF Irányító Szekciójából közösen finanszírozandó támogatások egész rendszerét vezette be (és fejlesztette tovább a már meglévőket) a farmokon megvalósítandó meghatározott (pl. a termelési költségek csökkentését, a minőség javítását, a termékszerkezet átalakítását szolgáló) beruházások, a fiatal farmerek gazdaságának megalapozása, a gazdálkodás környelvéseinek fejlesztése, termelői csoportok létrehozása, a gazdálkodást segítő szolgáltatások bevezetése, a hegyvidéki és kedvezőtlen adottságú térségekben működő farmok támogatási rendszerének továbbfejlesztése, valamint a farmokon megvalósítandó erdősítés céljából.

a) Az érzékeny környezeti területek intézménye

A Reguláció, céljai között megjelölve az agrárgazdaság természeti erőforrásainak tartós megőrzését lehetővé tette a környezet javítását célzó beruházások támogatását, s az érzékeny környezeti, ti. ökológiai és tájképi szempontból jelentőséggel bíró területeken (ÉKT) gazdálkodók támogatására speciális nemzeti segélyezési rendszer megerteremtését.³⁵ Az ÉKT támogatási rendszerének célja a természetes környezet megőrzésének követelményeivel összhangban álló agrártermelési módszerek bevezetése, illetőleg fenntartása és a farmerek számára megfelelő jövedelem biztosítása. Azok a farmerek részesíthetők segélyben, akik vállalják, hogy környezeti szempontból jelentős területeken folytatnak a környezetet megőrző és fejlesztő mezőgazdasági termelést, azzal a kikötéssel, hogy a gazdálkodás (ideértve mind a növénytermelést, mind az állattenyésztést) intenzitása tovább nem növelhető, annak alkalmazkodnia kell az adott terület sajátos környezeti szükségleteihez. Az agrárszerkezet fejlesztését és egyben a természetes táj megőrzését célzó kettős jellegénél fogva, az ÉKT intézménye jelentős lépést képvisel a környezeti követelmények agrárpolitikai integrációjának folyamatában, ti. első ízben tette lehetővé az agrárszférában környezetvédelemre irányuló tevékenység finanszírozását. Következésképpen politikai jelentőségű állomás az EK agrárpolitikai

³⁴ OJ No L 93, 30.3.1985, pp. 1-18., lásd még: Commission of the European Communities, *The New Agricultural Structures Policy*, Green Europe, Newsletter on the Common Agricultural Policy, No.211, Agricultural Information Service of the DG for Information, Brussels, 1985, pp. 1-16.

³⁵ Az intézmény EK szintű bevezetése a természetes táj megőrzése, valamint az agrárgazdálkodás környezetet károsító hatásai elleni küzdelemben jelentős tradíciókkal rendelkező Egyesült Királyság javaslatára történt. A 19. Cikk elfogadásának előzményeiről, s az angol ESA (ÉKT) programról lásd, többek között, Baldock, D., *Farm Structures in Europe: The British Initiative*, ECOS, vol.6, iss.3, 1985, pp. 2-6.; Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, *Environmentally Sensitive Areas*, MAFF, HMSO, London, 1989, pp. 1-50.; az intézmény fejlődéséről és hazai adaptálásának kérdéseiről lásd Horváth Zsuzsanna, *Közelítés az Európai Közösség Jogához: Az érzékeny környezeti területek intézménye*, Jogtudományi Közlöny, L.évf. 11-12. sz. 1995. december, pp. 498-513.

céljainak újradefiniálásában is. A *természetes környezet megőrzését agrártámogatásra jogosító célként* elismerve jelzi ugyanis a környezetvédelemnek, mint "törvényes faktornak" az agrárpolitika alakításában való elfogadását.

b) A termékszerkezet átalakítása és a termelés extenzívvé tétele

Az agrárszerkezet fejlesztésének 1985-ös szabályozása több ízben módosult, s a környezetvédelmet szolgáló szerkezeti eszközök sora új eszközökkel bővült. Az 1760/87 sz. Reguláció³⁶ a fölöslegtermelő szektorok kibocsátásának visszaszorítását, a farmereknek az új piaci és árpolitikához való alkalmazkodását és egyúttal a vidék környezetének megőrzését célozva vezette be a termékszerkezet átalakításának és a termelés extenzifikálásának támogatási rendszerét. Az első a termelésnek az EK Tanácsa által meghatározandó nem feleslegtermelő szektorokra való áttérését célozza, a második a feleslegtermelő szférákban kívánja a termelés legalább 20 %-os csökkentését minimum 5 éven keresztül elérni, azzal, hogy ugyanakkor nem növekedhet más fölösleget termelő szférák kapacitása sem. Az extenzifikációs támogatással kapcsolatban fontos kiemelni, hogy az általa ösztönzött technológiák közelebb állnak a termelés természetes módszereihez. A kevésbé intenzív termelés kevesebb kémiai anyag használatával, ezáltal a szennyezés és más káros hatások csökkentésével hozzájárul a környezet védelméhez. Mindkét eszköz bevezetéséből a Tagállamokra nehezedő kiadások 25 %-át Közösség Mezőgazdasági Irányító és Garancia Alapja visszatéríti.

E Reguláció módosította a már működő agrárszerkezeti eszközöket is, kiterjesztve a környezettel harmonizáló termelési módszerek, a környezetvédelmi beruházások, az erdősítés támogatását, tovább bővítette a kedvezőtlen adottságu és az érzékeny környezeti területeken alkalmazható támogatási formákat, kiterjesztve azokat pl. az erdőgazdálkodással foglalkozó farmerek termelési társulásaira is.

Az EKG agrárpolitikája számára az Európai Tanács 1988-as Brüsszeli Tanácskozása lényeges állomás volt. Ekkora már megindult az EK gazdasági és politikai integrációjának elmélyítését és felgyorsítását célzó, az ún. egységes belső piac kiépítésének programja, amely az integráció előtti akadályok lebontásának határidejéül az 1992. év végét jelölte meg. A Közösség tevékenységét új politikai területekre is kiterjesztő Egységes Európai Okmány (Single European Act [SEA]) 1997-ben lépett hatályba, s az új dimenziókat nyert integrációs folyamat az agrárpolitika számára is megváltozott feltételeket, szigorúbb követelményeket támasztott, amelyekhez e politika reformját igazítani kellett. A SEA módosításai, többek között, alkotmányos rangra emelték a Közösség környezeti politikáját, s egy Közös regionális politika kialakításának céljával megerősítették a kedvezőtlen adottságu területek fejlesztésének elmaradottsága csökkentésének és strukturális felzárkózása támogatásának szükségességét. E célok eléréséhez a Közösség szerkezeti alapjainak, köztük az EAGGF-nek finanszírozási programjait rendeli.³⁷ Az egységes belső piac program tehát az agrárpolitika, a regionális politika és a környezeti politika kapcsolatát szorosabbra fűzve kijelölte e politikák integrálódásának irányait, az agrárpolitikát a vidék fejlesztése és a környezetvédelem szolgálatába

³⁶ OJ No. L 167, 26.6.1987, pp. 1-8.

³⁷ A SEA-val módosított Római Szerződés új rendelkezései a Gazdasági és Szociális Összefogásról (III. Rész V. Fejezet 130a-e. Cikkék).

állítva.³⁸ Az agrárpolitikának az új feltételekhez való alkalmazkodását, s különösen a környezetvédelemben, s a vidéki táj megőrzésében szükséges aktív szerepét, a világpiaci viszonyokhoz való alkalmazkodását, s egyúttal a hátramaradott régiók, a vidék fejlesztésében játszott társadalmi szerepének megőrzését, s mindezek eszközéül a szerkezeti alapok által finanszírozott programok összehangolását hangsúlyozta a Bizottság, az agrárreform új irányait kijelölve.³⁹

A brüsszeli tanácskozáson a Bizottsági fenti javaslatok alapján lényeges döntések születtek a költségvetési kiadások megszigorításáról, a feleslegtermelés megfékezéséről, a felvásárlás maximalizálásáról. A piaci és árstabilizáló eszközöket azonban az agrárszerkezet közvetlen megváltoztatását, a Közösség termelési potenciáljának csökkentését, s ezáltal a növekvő fölöslegtermelés megakadályozását célzó eszközöknek kell kiegészíteniük.⁴⁰ Az ún. agrárszerkezeti reform keretében három új eszköz bevezetéséről született döntés a tanácskozáson, nevezetesen a föld termelésből való kivonása (set-aside), a mezőgazdasági tevékenység megszüntetése (korai nyugdíjazás), valamint a közvetlen jövedelemtámogatás rendszere.

c) A föld termelésből való kivonása (set-aside)

A föld termelésből való kivonásáról az ún. set-aside intézményéről az agrárszerkezetek hatékonyságának fejlesztéséről szóló 1985-ös és 1987-es szabályozást módosító 1094/88 sz. Reguláció rendelkezik.⁴¹ A set-aside intézménye, amely a mezőgazdasági rendeltetésű föld termelésből való kivonását a termelési potenciál csökkentése érdekében teszi lehetővé, új eszköz a Közösség agrárpolitikájában.⁴² Az intézmény fő célja a fölösleget produkáló szektorok termelésének fokozatos visszaszorítása a termelés és a piaci kapacitás közötti egyensúlyt helyreállítandó, valamint az agrárpolitika új irányához alkalmazkodni kényszerülő gazdák támogatása. A set-aside intézményének bevezetése, ti. a támogatott programok meghirdetése, kötelező a tagállamokban, azonban a gazdálkodók szabadon dönthetnek feltételeinek vállalásáról. A set-aside lényege azon gazdák anyagi támogatása, akik termőterületük legalább 20 %-át minimum 5 évi időtartamra kivonják a művelésből. A segély művelési ágától függetlenül bármely földre vonatkozóan nyújtható, s kivonását követően ugaroltatható, erdősíthető, vagy hasznosítható nem mezőgazdasági célokra. A tagállamok továbbá alkalmazhatják ezen támogatási rendszert a kivont föld legelőként vagy extenzív állattenyésztés céljára,

³⁸ A Közös Agrárpolitikának az egységes európai piacban betöltendő szerepéről, s az agrárpolitika céljainak újrafogalmazásáról lásd: Snyder, Francis, *The Common Agricultural Policy in the Single Market*, in *Collected Courses of the Academy of European Law*, Vol. II, Book I, Kluwer, 1992, pp. 303-336.

³⁹ A Közös Agrárpolitika szükségszerű reformja, amely új környezeti és társadalmi szerkezeti céljainak megvalósítására irányul, meghatározó jelentőségű "...a Közösség erősebb kohézióját biztosító döntő szerepének betöltésében." *The Single Act: A New Frontier for Europe*, Commission Communication, Bulletin of the European Communities, No 2 1987, vol. 20., 7-10. p.

⁴⁰ E tanácskozás célja volt "a szélesebb határu szabad piac létrehozásához vezető út meghatározása, valamint az ezt elősegítő politika végrehajtásához szükséges döntések meghozatala". A napirend főbb pontjai voltak a Közösség forrásainak szintje, a költségvetési fejelem, a saját erőforrások rendszere, az "oldalpolitikák", s közöttük a Szerkezeti Alapok reformja, továbbá a költségvetési egyenlőtlenségek korrigálása. EEC Commission, Bulletin of the European Communities, Brussels, No 2. 1988/21 vol. 8. p.

⁴¹ Reg. No 1094/88 amending Regulations No 797/85 and No 1760/87 as regards the set-aside of arable land and the extensification and conversion of production, OJ NO L 106/28, 27.4.88.

⁴² Az intézmény amerikai eredetű, az USA agrárpolitikájának 1930 óta kulcsfontosságú eszköze. Maga a "set-aside" kifejezés is amerikai angol (brit megfelelője withdrawal lenne).

illetőleg meghatározott növényfajták termelésével való hasznosítás esetén is. A támogatás hektáronkénti mértékét, s a fizetés módját a tagállamoknak a termelés felfüggesztéséből fakadó jövedelemkiesés alapján oly módon kell meghatározniuk, hogy az megfelelően magas szintjével valóban ösztönözze a gazdákat a feltételek vállalására, ne jelentsen azonban eltúlzott kompenzációt. A Reguláció rögzítette a támogatás alsó és felső határát. Azon gazdák, akik földjük legalább 30 %-án felfüggesztik a termelést, további ösztönzőként mentesülnek a gabona többlettermelés miatti adókötelezettség alól.

A set-aside intézményének végrehajtásáról az EGK Bizottsága által kiadott Reguláció⁴³ tartalmaz részletes szabályokat, meghatározza pl. a támogatás mértékének szempontjait, a gazdák által teljesítendő, a kivont föld karbantartására vonatkozó követelményeket. A korábbi Regulációkkal bevezetett szerkezeti eszközök, az extenzifikáció és a termékszerkezet átalakítása a set-aside intézményével együttesen kerültek újraszabályozásra, lehetővé téve a gazdák számára a támogatási formák közötti választást.

A két támogatási forma hasonlósága ellenére eltér a termékkibocsátás csökkentésére gyakorolt hatásaiban. Míg a set-aside csak a megművelt földterület meghatározott részére vonatkozik – 20 % termelésből való kivonásával –, addig az extenzifikáció az egész földterületet érinti – a többlettermelés 20 %-os csökkentésével. A set-aside esetében – természetes reakcióként – a farmerek földterületük kevésbé termékeny részén függesztik fel agrártevékenységüket, s jövedelmük szintentartása vagy további növelése érdekében földjük művelés alatt maradó részén a termelés fokozására törekednek.⁴⁴ A set-aside támogatására fordított kiadások a támogatás felső határától függően 15–20 %-os térítésre jogosultak az EAGGF-ből.

A set-aside intézményét bevezetése óta többször módosították, az intézmény előnyei miatt, ti. elhárítja az új piaci és árviszonyoknak a gazdálkodók jövedelmére gyakorolt kedvezőtlen hatását, hozzájárul a termelési rendszerek átalakításához, valamint a környezet védelméhez, az agrárpolitika reformjának mai napig jelentős eszköze maradt.

d) A mezőgazdasági tevékenység megszüntetése (korai nyugdíjazás)

A mezőgazdasági tevékenység megszüntetéséről, vagyis a farmerek korai nyugdíjazásáról rendelkező 1098/88 sz. Reguláció az agrárpolitika reformjában alkalmazott szerkezeti eszközök sorába illeszkedik.⁴⁵ A Reguláció bevezetőjében megfogalmazott cél a mezőgazdasági népesség, főként az erőtlen gazdasággal rendelkező idősebb korosztály támogatása az új piaci és árviszonyok okozta súlyos jövedelmi problémák megoldásában; a termelési potenciál csökkentése a piac stabilitását és a gazdaságok szerkezetének fejlesztését elősegítendő, ez utóbbit a gazdaságok méretének, illetőleg az életképes farmok számának növelésén keresztül. A farmerek korai nyugdíjazását az 1972-es Direktíva már támogatta. Az itt szabályozott intézmény újdonsága abban áll,

⁴³ Reg. No 1272/88 OJ No L 121/36, 11.5.88.

⁴⁴ Avery, G., hangsúlyozza, hogy a set-aside rendszeréből kimaradó földek többlettermelése megfélézésének fő tényezője az ár- és piactámogatás szintjének szabályozása marad, ennél fogva az ár- és piacpolitikai eszközök nem helyettesítendő, hanem kiegészítendő a set-aside intézményével. Véleménye szerint az extenzív termelés támogatása előnyösebb, mint a set-aside rendszere. *Agricultural Policy: The Conclusions of the European Council*, Common Market Law Review, 25., 1988, p. 535. A művelés alatt maradó föld többlettermelésének "veszélyére" figyelmeztet az USA példája alapján Goodman, S.F., *The European Community, Economics Today*, London, 1990, 89.o.

⁴⁵ OJ No L 110, 29.4.88., pp. 1-6.

hogy összekapcsolja a korai nyugdíjazást a föld használatának megszüntetésével. Lényege a mezőgazdasági tevékenységgel felhagyó gazdák számára megfelelő jövedelmet biztosító támogatási rendszer. Évi járadékban részesíthetők azok az 55 évnél idősebb gazdák és farmjukon foglalkoztatottak, akik felhagynak földjük megművelésével, a tevékenység megszüntetésétől a rendes nyugdíjkorhatár eléréséig eltelt minimum 5 éves időszakban. A járadékosok földterületüket átruházhatják más (aktív) gazdálkodóra, növelve ezáltal az életképes gazdaságokat. Az új tulajdonos azonban nem növelheti a fölösleget produkáló szférák termékmennyiségét. Az átruházás lehetőségét azonban később az EGK Tanácsa módosító Regulációja megszüntette, tovább csökkentve a fölöslegtermelést.⁴⁶

Ezen intézmény bevezetése ellentétben a set-aside rendszerrel nem kötelező a tagállamok számára, sőt termőterületük egy részét vagy egészét ki is zárhatják alkalmazása alól, továbbá régiók szerint differenciált szabályokat is megállapíthatnak. A tagállamok a Reguláció által megjelölt feltételek szerint saját jogi és igazgatási mechanizmusukon keresztül gondoskodnak az intézmény végrehajtásáról, a nemzeti szabályok tervezetét az EGK Bizottságának kell megküldeni. A Reguláció további eljárási szabályokat tartalmaz a nemzeti eszközök felülvizsgálatára, az EGK Alapból való visszatérítés igénylésére, juttatására és mértékére vonatkozóan. A korai nyugdíjazás rendszere a mezőgazdálkodás megszüntetése által a környezetvédelmet is szolgálja. A Reguláció meghatározza a "mezőgazdasági termelés megszüntetése" jelentését, amely szerint az érintett földterület kijelölhető erdősítésre vagy a környezetminőség megóvásának megfelelő nem mezőgazdasági tevékenység folytatására. Ha a mezőgazdasági tevékenységgel való felhagyás a föld megművelésének tartós szüneteltetésével párosul, a volt farmer kötelezhető a terület tájvédelmi célú megóvására. Ebből a szempontból kiemelendő a Reguláció azon rendelkezése, amely a fent említett kiegészítő évi díjazás juttatását kötelezővé teszi azon farmerek számára, akik területüket erdősítik. A tagállamok e díjazást juttathatják azon szervezetek számára is, amelyek felelősséget vállalnak a termelésből kivont föld fenntartására, ezáltal is biztosítva e természeti erőforrás védelmét. A Reguláció hangsúlyozza, hogy a farmok hatékonyságát és versenyképességét tovább kell növelni annak érdekében, hogy az európai agrárgazdaság világpiaci jelenléte fenntartható legyen. Tovább kell erősíteni a termelési és piaci strukturákat, "anélkül, hogy ez bármilyen módon rontsa az agrárszféra termelő forrásai és az előrelátható kibocsátás egyensúlyát". E Reguláció fejleszteni kívánja a gazdaságok szerkezetét, "amely jelenleg gyenge", modernizáció, a mezőgazdaság változatosabbá tétele útján, olyan tevékenységek meghonosítását ösztönözve, amelyek nem növelik a termelési kapacitást, azonban új jövedelemforráshoz segítik a farmereket, pl. erdőgazdálkodás, turizmus, szórakoztatóipar, vagy a gazdaságok terményeinek helyben való feldolgozása és árusítása.

Kiemelést érdemel továbbá, hogy e Reguláció a környezet védelmét biztosító tevékenységek ösztönzésére is tesz javaslatokat. Fontos, új eszköze a tagállamok felhatalmazása arra, hogy olyan bejegyzett csoportoknak nyújtsanak anyagi támogatást, amelyek tevékenysége a környezet védelmét és a táj megóvását biztosító új technológiák és termelési gyakorlatok bevezetését célozza.

⁴⁶ Reg. No 3808/89 OJ No L 371, 20.12.89.

e) Közvetlen jövedelemtámogatás

Az agrárjövodelemek átmeneti segélyezéséről rendelkező 768/89 sz. Reguláció⁴⁷ preambulumban utal egyrészről az Agrárpolitika társadalmi céljaira, másrészről pedig a vidék társadalma életképességének fenntartására, amelyet a táj és a környezet védelmének követelménye tesz szükségessé. A közvetlen mezőgazdasági jövedelemtámogatás kiegészíti az előzőekben tárgyalt szerkezeti eszközöket, amelyek – bár közvetve – tartalmaznak jövedelemsegély elemet, hiszen kompenzálni törekcsenek a gazdák azon veszteségét, amely az agrárgazdaság szerkezeti változásához való alkalmazkodás során az új piaci és árviszonyokban gyökerezik. E cél kifejezetten megfogalmazódik a szerkezeti eszközök bevezetéséről vagy módosításáról rendelkező Direktívák és Regulációk preambulumaiban. Gyakran történik utalás az EGK Agrárpolitikájának céljaira, főként az "agrártermelékenység növelése a technikai haladás támogatása és az agrártermelés ésszerű fejlesztése, valamint a termelési tényezők, különösen a munkaerő optimális felhasználása útján", továbbá "az agrárközösség számára tisztességes életszínvonal biztosítása, különösen az agrárszférában elkötelezett személyek egyéni jövedelmének növelésén keresztül" [RSZ.39. Cikk 1. a-b)].

A fent említett Brüsszeli Tanácskozás idejére nyilvánvalóvá vált, hogy az agrárszerkezeti eszközöket kísérő anyagi segítség önmagában nem elégíti ki a "tisztességes életszínvonal"⁴⁸ céljának megvalósítását, különösen azon régiókban, ahol a termékszerkezet megváltoztatásának, új foglalkoztatási lehetőségek megteremtésének stb. feltételei korlátozottak, elsősorban az elégtelenül felszerelt kisgazdaságokban. Ezen területeken a mezőgazdasági tevékenység fenntartására gazdasági, társadalmi vagy környezetvédelmi célokból tartósan szükség lehet, így a közvetlen jövedelemtámogatás rendszerének bevezetése elkerülhetetlen.⁴⁹ A Reguláció preambuluma megállapítja, hogy a Közösség agrárszerkezeti eszközei, amelyek a farmerek új körülményekhez való alkalmazkodását hivatottak megkönnyíteni, "a családi gazdaságok egyes kategóriáiban nem nyújthatnak megfelelő segítséget." A közös agrárpolitika fentebb tárgyalt céljait idézve hangsúlyozza, a gyengébb gazdaságok támogatásának szükségességét a tisztességes életszínvonal megtartására tett erőfeszítéseiben, továbbá az egyensúly fontosságát, amely a vidék társadalmát képessé teszi a természetes környezet és a táj megóvására.

A Reguláció ezen célokat szem előtt tartva lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy az agrárjövodelemekhez átmeneti támogatást nyújtsanak, hangsúlyozza továbbá a Közösség e támogatásban való közreműködését.

Átmeneti jövedelemtámogatásban részesíthetők a farmerek és családtagjaik, jövedelmük méltányos szinttartása érdekében, gazdaságuk átalakításának folyamata alatt – amely a gazdaságok szerkezetét, a termelés megszervezését, irányítását érinti – valamint a gazdaságok anyagi kötelezettségei teljesítésének segítése, továbbá tevékenységük agrárszférán kívülre terelése céljából. A termelők akkor igényelhetik e támogatást, ha a család átlagos jövedelme (a farmer és a dolgozó családtagok jövedelme a nem

⁴⁷ OJ No L 84, 29.3.89., pp. 8-11.

⁴⁸ A "tisztességes életszínvonal" fogalmáról és meghatározásának nehézségeiről ld. Fennell, R., *A Reconsideration of the Objectives of the Common Agricultural Policy*, Journal of Common Market Studies, vol. XXIII, No 3. 1985, 265-266. p. Szerző megállapítja, hogy e cél, többek között, a legjóindulatúbb értékelés alapján is csak részlegesen megvalósultnak tekinthető. 275. p.

⁴⁹ Avery, G., rámutat arra, hogy az agrárpolitika jóléti és elosztó oldalának a források elhelyezése és a piac irányítása szempontjából történő megkülönböztetésének szükségessége már korábban is felmerült. im. 536-537. p. Az ártámogatás rendszeréről és egy "közösebb" közösség felé való áttérés problémáiról ld. Marsh, J.S., im. 18-19. p.

mezőgazdasági forrásokat is beszámítva) a tagállamok által megállapított szintnél alacsonyabb.

A tagállamok az agrárjövedelem támogatására speciális programot kötelesek kidolgozni, amely e Reguláció által meghatározott részleteket tartalmaz, pl. célok, földrajzi terület, a juttatás szabályai, a kiadások átlagos mértéke stb. A Közösség financiaális közreműködésének feltétele, hogy az EGK Bizottsága e programot elfogadja.

A Reguláció további szabályokat tartalmaz a kedvezményezettrel szemben támasztott követelményekre, a támogatás szintjének meghatározására, valamint a Közösség 5 évi időtartamú anyagi közreműködésére vonatkozóan. A jövedelemtámogatás az EGK általános költségvetésének e célra elkülönített fejezetéből finanszírozandó, a Mezőgazdasági Irányító és Garancia Alap felhasználási szabályai szerint. A Reguláció rendelkezik továbbá egy, a tagállamok képviselőiből álló, a támogatási rendszer alkalmazását irányító bizottság létrehozásáról.

Az EGK Bizottságának Regulációja a jövedelemtámogatási rendszer további részletes szabályairól meghatározza a jövedelemtámogatás, a családi jövedelem fogalmát és számítási szabályait, a juttatás feltételeit, valamint az EGK anyagi közreműködésének módját.⁵⁰

2. A 90-es évek új reformstratégiája

A 80-as évek agrárreformjának fenti eszközei csak részben voltak sikeresek. Az évtized fordulójára az ágazat ismételten krízishelyzetbe került, amelyet egyrésről e politika belső financiaális és társadalmi feszültségei, másrésről a világpiaci kereskedelembe való részvételének megváltozott feltételei indukáltak. A Bizottság "A Közös Agrárpolitika Fejlődése és Jövője" c. közleménye⁵¹ a korábbi reformok és az aktuális helyzet elemzése alapján megállapította, hogy az agrárpolitika sem eredeti sem pedig reformcéljait nem sikerült maradéktalanul megvalósítani: az eladhatatlan fölösleg termelése a támogatásoknak a kibocsátott mennyiséghez kötése miatt tovább növekedett; az árgaranciától függő, s így a termelés mennyiségéhez igazodó jövedelemtámogatás a legnagyobb és legintenzívebben termelő farmokhoz kerül, s nincs tekintettel a túlnyomó többségében közép és kisméretű farmokra,⁵² az agrárjövedelmek az aktív agrárnépesség több, mint egyharmadával való csökkenése ellenére továbbra is elmaradnak a többi szféra jövedelemszintjétől, miközben az EAGGF kiadásai 10 év alatt megháromszorozódtak. Az agrárreform piaci és árstabilizáló eszközei, mivel nem is célozták az agrárpolitika alapvető reformját, csak részeredményeket produkáltak; a szerkezeti politika programjait, ideértve a környezetvédelmet szolgáló a piacpolitikát "kísérő" eszközöket is, pedig a tagállamokban csak korlátozott mértékben alkalmazták.

⁵⁰ Reg. No 3813/89, OJ No L 371, 20.12.89, később módosítva a No. 1279/90, OJ No L 126, 16.5.90 Regulációval.

⁵¹ Lásd a Mr. Ray Mac Sharry, a Bizottság Agrárgazdaságért felelős biztosának nevével fémjelzett elemzést és javaslatokat: Commission Communication to the Council, *The Development and Future of the CAP*, Reflections Paper, COM(91) 100 final, Brussels, 1 February 1991., pp. 1-19.

⁵² Pl. a gabonaféléket termelő farmok 6 %-a gazdálkodik a termőterület 50 %-án, a farmok 15 %-a adja a Közösség tejtermelésének 50 %-át, s 10 %-a rendelkezik a marhaállomány felével, amelynek következtében az EAGGF támogatásának 80 %-a a farmoknak csupán 20 %-ához kerül. i.m. p. 2.

Az EK agrárpolitikájának gyökeres reformját⁵³ sürgető dokumentum e politika céljait és alapelveit áttekintve megerősíti az 1985-ös "Zöld Könyv" szemléletmódját: szükségesnek tartja megfelelő számú farmer ágazatban tartását, amely nélkül a természetes környezet nem őrizhető meg, továbbra is céljának tekinti a családi farmok támogatását, amely aktív vidékfejlesztési politikát követel. Megerősíti továbbá a farmerek kettős, az élelmiszerek termelésében és a környezet megóvásában játszott szerepét, amelynek során a nem élelmiszerek céljára termelt nyersanyagok előállításával, kevésbé intenzív technológiák és környezetbarát eszközök alkalmazásával, mint a környezet menedzseri támogatandók. E dokumentum az agrárpolitikát, mint a vidék fejlesztésének eszközt már kifejezetten hozzákapcsolja a regionális politikához, hangsúlyozva az agrártermelésen kívüli, más gazdasági tevékenységek támogatásának szükségességét.

A piaci egyensúly helyreállítását elsődleges célként megjelölve a termelés ellenőrzését sürgeti, a mennyiségi korlátozások és az árpolitika központi szerepének megőrzése mellett azonban a piacpolitikához kapcsolva a termelés extenzifikálásának eszközt, amelynek célja a felesleg termelésének csökkentése, valamint a környezeti szempontból fenntartható agrártermelési módszerekhez való hozzájárulás. Szükség van továbbá a tagállamok helyzetére szabott speciális környezetvédelmi eszközök kimunkálására is.

A világgiazi viszonyokkal való kölcsönös függőségére rámutatva a Bizottság hangsúlyozza a Közösség Agrárpolitikája hatékonyságának és versenyképességének megőrzését, a fogyasztás, s az agrártermékeknek nem élelmiszerkénti felhasználásának ösztönzését.

Az EK agrárpolitikájának alapelveit továbbra is érvényesnek ismeri el, azonban azokat a politika eredeti szándékának megfelelő módon tartja szükségesnek alkalmazni. Különös hangsúlyt fektet a pénzügyi szolidaritás elvére, amely a támogatások differenciálását követeli meg, azokat elsősorban a kisebb, gazdaságilag gyengébb farmok felé irányítva, míg az erősebb, életképebb farmok, amelyek jobban kitéhetők a piaci verseny feltételeinek, csökkentett támogatásban részesülnének. A Bizottság e dokumentumban felvázolta az agrárpolitika céljainak eléréséhez szükséges, mind a piacpolitika, mind pedig a szerkezeti politika reformjára vonatkozó javaslatait, amelyek az agrárpolitika e két elemét kialakulásuk óta első ízben kapcsolják valóban össze.

A Bizottság fenti javaslatai⁵⁴ az agrárpiazi szervezetekről, s az agrárszervezetek hatékonyságának növeléséről szóló regulációkban öltöttek testet. A reform új stratégiájának megfelelően az az addig párhuzamosan szabályozott árpolitikai és piacszerkezeti, valamint a szerkezeti politikai eszközök egymásba fonódnak. Az elsődleges cél, a termelés csökkentése, a piaci egyensúly megteremtése és a versenyképesség megőrzése érdekében, hatékonyságukat növelendő, a kibocsátáshoz jobban kapcsolódó szerkezetpolitikai eszközök, a föld időleges kivonása (set-aside), a termelés extenzívvá tétele, más termékekre való áttérés támogatása, az agrárpiazi szervezetekre

⁵³ A reformok elkerülhetetlenségét jelzi az agrárpolitika belső bizalmi válsága: "A farmerek összezavarodtak és aggódnak, helyzetük romlását érzékelik, a piaci egyensúly hiánya következtében újabb korlátozásokról tartanak a jövőre vonatkozó perspektíva nélkül, amelynek hiányában megalapozott, tartós gazdasági tevékenység nem folytatható." i.m. p. 9.

⁵⁴ A Bizottságnak az egyes agrárpiaconokra, s agrárszerkezeti eszközökre vonatkozó részletesen kidolgozott reformjavaslataira lásd még: Commission, *The Development and Future of the Common Agricultural Policy*, COM (91) 258 final/3, Brussels, 22 July 1991 pp. 3-40.; Commission of the European Communities, Directorate-General for Agriculture, CAP Working Notes, the reform of the common agricultural policy, Brussels, 7 July 1992, pp. 1-24. és CAP Working Notes 1993, *Reform of the CAP and its implementation*, Brussels, July, 1993, pp. 1-21.

vonatkozó szabályozás hatókörébe kerülnek, s ezáltal az ár-és piacpolitika társadalmi és környezetvédelmi célokat is szolgál.

A támogatás kettéválik: a radikális árcsökkentés következményeit a kisebb, gazdaságilag gyengébb farmok esetében főként jövedelemtámogatással ellensúlyozza, míg az életképes nagyobb farmokat, versenyképességük lehetőségeinek kihasználására ösztönözve, jobban kiteszi a kereslet-kínálat piaci hatásainak. A gabonafélék árcsökkentésének hatásait ellensúlyozandó kompenzáció pl. a nagyobb farmok esetében a föld 15 %-ának művelésből való kötelező kivonásához kötött, a kivont föld azonban nem élelmiszer termeléssel hasznosítható. A kisebb farmok (amelynek definíciójában a termőterület nagysága és a termés mennyisége meghatározó) egyszerűsített segélyezési rendszer szerint támogatandók, amelyek esetükben nem feltétele a földkivonás.

A reform ezen piaci alapú elemeit "kísérő" szerkezeti eszközök ti. a korai nyugdíjazás, a föld erdőgazdálkodási célú használata, valamint a környezettel harmonizáló gazdálkodás támogatása a vidékfejlesztési politika integráns részeként szolgálja a vidék gazdaságának fejlesztését, s népességének megtartását. Az agrárszerkezetek hatékonyságának javításáról szóló 1985-ös és 1987-es regulációkat hatályon kívül helyező, azok rendelkezéseit módosító és kiegészítő 2328/91 sz. Reguláció⁵⁵ fenntartotta és a reform új követelményeinek megfelelően újraszabályozta a fentiekben tárgyalt szerkezeti eszközöket. Rendelkezései a termés kibocsátásának csökkentése érdekében a szerkezeti eszközöket együttesen állítja a piaci egyensúly helyreállítására, ti a kibocsátás csökkentése és a környezet megóvásának szolgálatába.

Az agrárpolitika környezetvédelmi céljának megerősítéseként a reform hosszabb távú, összefüggő agrárkörnyezeti akcióprogram keretében kívánja általánossá tenni a környezettel harmonizáló gazdálkodási módszereket. A környezet védelme és a vidéki táj fenntartása követelményeivel harmonizáló agrártermelési módszerekről rendelkező 2078/92 sz. Reguláció kiterjeszti az addig alkalmazott támogatási formákat.⁵⁶ A reguláció preambuluma a környezetvédelmet a közös agrárpolitika integráns részeként elismerve, annak a környezetre gyakorolt jótékony hatásai kihasználására kíván ösztönözni. A preambulum hangsúlyozza, hogy " egy megfelelő támogatási rendszer ösztönözné a farmereket a társadalom egészének szolgálatára a környezet és a természeti erőforrások védelmének növekvő követelményével összhangban álló termelési gyakorlat bevezetésével vagy fenntartásával". A Reguláció a támogatások egész rendszerét alakítja ki, s az agrárpolitika és a környezeti politika céljainak közös szolgálatába állítva teszi lehetővé az EAGGF finanszírozási közreműködését számos, addig nem támogatott területen. A Reguláció elő kívánja mozdítani a kevesebb kémiai anyagot használó, s így kevésbé szennyező gazdálkodási módszerek alkalmazását; az extenzív termelést; a környezet, a vidék, a táj a természeti erőforrások, a talaj és a genetikai sokféleség megóvását és változatosságának megőrzését biztosító környezetbarát módszereket, a műveléssel felhagyott farmok és erdők fenntartását, a mezőgazdasági földeknek a környezet védelméért szolgáló, hosszú távra (20 év) szóló termelésből való kivonását, a földek pihenési-üdülési célokra való hasznosítását, a farmereknek a környezet védelmével és a vidéki táj megőrzésével összhangban álló farmgazdálkodás módszereinek elsajátítását célzó képzés támogatását. E támogatási rendszer végrehajtása a tagállamok által kidolgozandó minimum 5 éves ún. övezeti programok keretében történik, amelyek minimális tartalmát, a támogatás feltételeit és mértékét, valamint a Tagállamok programjainak elfogadására vonatkozó eljárási szabályokat a Reguláció meghatározza.

⁵⁵ OJ No. L 28, 6.8.91, pp. 1-21.

⁵⁶ OJ No L 215, 30.7.92, pp. 85-90.

3. "Agenda 2000" – reformjavaslatok az ezredfordulóra

Az 1992-es reformok elindulását követően számottevő javulás következett be a piaci egyensúly helyreállításában, a reformokkal érintett szektorok intervenciós készleteinek csökkenésében, s az agrárnépesség jövedelme is növekedésnek indult. A reformok környezetre gyakorolt hatásai már nem értékelhetők egyértelműen pozitívnak, s az agrárszerkezeti a vidékfejlesztési és a környezeti politikák integrációja sem kielégítő. A 90-es évek végén, az ezredforduló közeledtével az EK agrárpolitikájának ismét új belső és külső kihívásokkal kell szembenéznie.

Egyrészt az Unió agrárpolitikájának kívánatos világpiaci részvételét, a kereskedelem liberalizálását meggátolja az agrártermékek még mindig túl magas árszintje, amely ismételten a készletek felhalmozódásához, s világpiaci pozícióinak fokozatos elvesztéséhez vezet; az agrártámogatások még mindig egyenlőtlenségeket indukálnak, nem a legkedvezőtlenebb helyzetben levő régiókra és termelőkre koncentrálódnak, amely a regionális fejlesztés és az agrárszféra hanyatlásától szenvedő vidéki közösség számára negatív hatással jár, amely tényezők a közös agrárpolitikáról kedvezőtlen kép kialakulásához vezetnek; a 15 tagállam agrárgazdasága igen különbözik természeti erőforrásaiban, termelési módszereiben, versenyképességében, jövedelmi színvonalában és hagyományaiban, a hat alapító tagállamra szabott politika nem felel meg a 15 tagú Unió számára, amely éppen új tagok felvételére készül. Ennélfogva e politika új, jobban decentralizált modelljére van szükség, amely a tagállamok számára biztosítja a helyi adottságok figyelembevételét, anélkül azonban, hogy piaci zavarhoz, vagy e politika újranacionálásához vezetne.

Másrészt pedig, az Unió további bővítése, valamint a nemzetközi kereskedelmi tárgyalásokon, az új WTO fordulón való sikeres részvétel az agrárpolitika felkészítését igényli.

Mindezek következtében "szükség van az agrárpolitika 1992-ben megkezdett reformjának továbbvitelére, elmélyítésére, adaptálására és teljessé tételére."⁵⁷ Az Uniónak új tagokkal való közeli kibővülése kapcsán született meg a Bizottság átfogó értékelése egyrészt az Uniónak és politikáinak az ezredfordulót követő kilátásairól, a bővítéssel kapcsolatos ún. horizontális eszközökről, valamint az egyes csatlakozni szándékozó országok kérelmeiről. Az "Agenda 2000" az Unió politikái közül kiemelkedő figyelmet fordít a közös agrárpolitikára, amelynek reformja elmélyíti a gazdasági és szociális összefogást, a vidék fejlesztését, mialatt az Unió felkészül a kibővítésre.⁵⁸

A javasolt reformeszközök továbbra is megtartják a farmerek árcsökkenésből eredő jövedelemkiesésének kompenzálását, ám a korábbiaktól eltérő módon a tagállamok nagyobb önállóságot kapnak a támogatás elosztására a nemzeti termelés nagysága alapján számukra biztosított "borítékból". A vidék fejlesztését szolgáló különböző eszközöket egy keretszabályozás fogja össze, a tagállamok számára lehetőséget biztosítva, hogy azok közül saját prioritásaik alapján választhassanak. E változtatások a szabályozás nagymértékű egyszerűsítését és átláthatóságát biztosítják. Az ezredforduló

⁵⁷ Lásd a Bizottságnak a Közös Agrárpolitika reformjára tett javaslatait, "Agenda 2000" *Explanatory Memorandum, The future for European Agriculture*, COM (1998) 158 final, Brussels, 18.03.1988.

⁵⁸ Commission of the European Communities, *AGENDA 2000, For a Stronger and Wider Union*, COM (97) 2000 final, Vol.I., Brussels, 15.07.1997. és Bulletin of the European Union, Supplement 5/97., pp. 11-15.

az EK agrárpolitikáját új feladatok elé állítja: a környezetvédelmi tevékenység jelentős újraerősítést nyer, amely az agrárkörnyezeti eszközökre fordított pénzügyi forrásainak számottevő növelését szükségli. A tagállamoknak biztosítaniuk kell a környezeti szabályok betartását, amelynek megszegése esetére felhatalmazást nyernek a támogatások csökkentésére, vagy megvonására. Ennek alkalmazására az összes Közös Piaci Szervezet közvetlen támogatási formáit felölélő ún. horizontális Reguláció szolgál alapul.

A reformok sorában első ízben kerül sor egy átfogó, következetes vidékfejlesztési politika alapjainak megteremtésére, amelynek feladata a piacpolitika kiegészítésével annak biztosítása, hogy az agrárkiadásokat megfelelő módon rendelje a területi fejlesztés és a természetvédelem szolgálatába. A vidékfejlesztési politika ezáltal a közös agrárpolitika második pillérévé válik.

A javasolt szabályozás tehát az agrárszerkezeti eszközöket, ideértve az agrárkörnyezeti politika programjait is, a vidékfejlesztési politika keretei közé helyezi, a Szerkezeti Alapok pénzügyi támogatási mechanizmusainak átalakításával. A tagállamok többéves átfogó, ellenőrzést és értékelést is magában foglaló Vidékfejlesztési Programot készítenek, amely a Szerkezeti Alapok, köztük az EAGGF átalakított és egyszerűsített célprogramjainak összehangolt végrehajtását biztosítja.

Az "Agenda 2000" a csatlakozni szándékozó közép-kelet-európai országok Uniós tagságra való felkészítését jelentősen megnövelt anyagi erőforrásokkal kívánja támogatni, amely, a PHARE programot kiegészítve a Szerkezeti Alapokat is bevonja a segélyezés rendszerébe, kiemelten kezelve ezen országok agrárgazdaságának és vidékfejlesztésének támogatását.

A "csatlakozás előtti" (ún. Pre-Accession) támogatásról szóló Regulációra vonatkozó javaslatában a Bizottság kiemelte, hogy a csatlakozni szándékozó országokban a mezőgazdaság még mindig a legfőbb foglalkoztató szféra, amelyben a privatizáció és a gazdaság szerkezeti átalakítása még nem zárult le. A mezőgazdaság és a vidék fejlesztése támogatásában kiemelt jelentőséget kell kapnia az agrárszférában különösen összetett "közösségi örökség" (az ún. "acquis") átvételének. E területek elsődleges szükségleteire koncentrálva a Bizottság, többek között, a farmok és termelői csoportok gazdálkodása hatékonyságának fejlesztését, a vidéki területek gazdasági tevékenységének változatosabbá tételét, infrastruktúrájának fejlesztését, valamint az agrárkörnyezeti eszközök alkalmazását emeli ki, mint a támogatás legfontosabb területeit. A Közösségi támogatás végrehajtása az Unió szerkezeti politikájának iránymutatásait és alapelveit követő többéves programok keretében történik.

A Bizottság reformjavaslatai az agrárgazdaság új európai modelljének kialakítását célozzák, amelynek főbb jellemzői, többek között a világpiaci versenyképesség megőrzése mellett a gazdag hagyományokkal rendelkező, a környezettel harmonizáló gazdálkodási formák alkalmazása, életképes vidéki közösség megtartása, s a farmerek társadalomnak tett szolgálatai honorálása. A Bizottság hangsúlyozza, hogy e modell éppen abban tér el a messze nem tökéletes világpiac által diktált körülményekhez igazodó versenytársak agrármodelljétől, hogy rendeltetése a farmerek jövedelmének az agrárpiaci szervezetek rendszerében való támogatása, mivel így töltheti be a gazdaságban, a társadalomban, a föld, a környezet és a vidéki táj megőrzésében játszott sokoldalú szerepét.⁵⁹

⁵⁹ "Agenda 2000", *Explanatory Memorandum*, i.m. pp. 1-22.

A magyar mezőgazdaság átalakítása az Unióhoz való csatlakozás nélkül is időszerű feladat lenne, hiszen a rendszerváltás következtében az árgazdálkodás feltételei alapjaiban változtak meg. A piacgazdaság megteremtése, a földprivatizáció, a nagyüzemi gazdálkodás egyéni gazdálkodással való felváltása, a családi farmgazdálkodás kialakítása, néhány területet említve csupán, önmagában is az agrárpolitika- és szabályozás gyökeres reformját követeli meg, amelyet a csatlakozás elodázhatatlanná tesz. A közös agrárpolitikához való alkalmazkodás, annak sajátosságai miatt, minden csatlakozó tagállam elé bonyolult feladatot állít. A magyar árgazdaságnak azonban, talán éppen a hazai reform kényszere, s annak az európai integrációval való időbeli találkozása következtében jó esélyei vannak arra, hogy e kihívásnak megfeleljen.

HORVÁTH ZSUZSANNA

ENVIRONMENTAL ASPECTS OF THE EC AGRICULTURAL POLICY REFORM

(Summary)

In its pre-accession process to the European Union Hungary's primary task is to make its agriculture capable to adapt and implement the Common Agricultural Policy and the relevant legislative body.

This paper examines the main stages of the EC agricultural reform process, focusing on the gradual interweaving of agricultural and environmental policies.

First of all, structural measures of the agricultural reform should be highlighted in this respect, which reflect the continuously growing concern in environmental assets, and indicate the use of environmental protection as a means to solve the agriculture's economic crisis, furthermore, its contribution to the achievement of not only economic but social aims of agriculture, and finally, the enrichment of the original agricultural policy objectives with environmental protection requirements.

This paper analyses the legal reflections of the Commission's reform proposals, the institutionalisation of agri-environmental measures: set-aside, extensification and transformation of production, early retirement, direct income aids, support for less-favoured and environmentally sensitive areas, furthermore, new areas of activities eligible for aid within multiannual agri-environmental action programmes. This paper examines the role agriculture plays in rural development policy and in preservation of the countryside, and, due to the close link among their aims, the integration of agricultural, regional and environmental policies.

The enlargement of the European Union to include the applicant Central-Eastern European Countries sets new tasks for the Common Agricultural Policy, which, due to other requirements to stabilize its position in the world market, and solve its internal financial and social problems, needs a reinforced reform. The new model of European agriculture outlined by the Commission provides guidelines also for the actual reform of Hungarian agricultural policy.

JÓJÁRT LÁSZLÓ

A birtokrendezés múltja és kilátásai Magyarországon

A Magyarországon 1990-től kibontakozott társadalmi-gazdasági átalakulás a földtulajdoni és a földhasználati viszonyokat sem hagyta érintetlenül.

Az előző politikai rendszertől megöröklött tulajdoni struktúra 1990-ben a következő képet mutatta.

Az ország mintegy 8,2 millió hektár termőterületének (ideértve az erdőt is) 26 %-a állami tulajdonban, 66 %-a a szövetkezetek és tagjaik tulajdonában, de a szövetkezetek használatában volt és mindössze 8 % volt az a földtulajdon, amelyet szabad rendelkezésű valódi magántulajdonként lehetett a statisztika számára rögzíteni.

A földterület 90 %-án mintegy 1500 mezőgazdasági nagyüzem (állami gazdaság, termelőszövetkezet) átlagosan 4500 hektár nagyságú földön gazdálkodott. Emellett 1,4 millió kistermelő (háztáji és kisegítő gazdaság) átlagosan 0,8 hektáros területe jellemezte az üzemi struktúrát.

Mára a magyar mezőgazdaságban alapvetően új tulajdoni viszonyok alakultak ki. A privatizáció révén a több, mint 8 millió hektár termőterületből a legnagyobb tulajdonos az állam marad, a termőterület 17 %-án. A maradék 6,6 millió hektár főképp magánszemélyek tulajdonába kerül várhatóan 2,5–3 hektáros átlag területtel. A volt mezőgazdasági szövetkezetek földtulajdona gyakorlatilag megszűnik.

Az 1996. évi felvétel alapján az 1,8 millió földtulajdonnal rendelkező háztartás csaknem 80 %-ának 1 ha alatti, valamivel több, mint 20 %-ának 1–50 ha közötti és 0,3 %-ának 50 ha feletti földterülete van. A gazdálkodó szervezetek átlagos üzemmérete 1800 hektárra csökkent.

Tagosítások a polgári korszakban

Hazánk történetében a földosztások sorozata az 1948-as jobbágyszabadítással kezdődött.

E földosztásoknak minden korszakban kísérő jelensége volt a földbirtok elaprózódása és mindig a birtoktagosítás volt az az eszköz, melyek révén megkísérelték a birtokok elaprózódásának káros következményeit felszámolni.

Az 1848. évi jobbágyszabadítás volt a kiindulópontja annak birtok és üzemi szerkezetnek, ami 100 éven keresztül, egészen az 1945-ös újabb földosztásig jellemezte hazánkat.

A magyarországi jobbágyszabadítás egyik alapkérdése volt, hogy mit lehet ún. úrbéres földnek tekinteni.

A jobbágyszabadítás során a parasztok a volt földesúr állami kártérítése mellett azokat a földeket tudták megszerezni tulajdonul amelyeket az 1760-as évek végén lezajlott úrbérrendezés során jobbágyszerűen lévő földként ismertek el (az ún. urbáriumokba jobbágy és zsellértelekként felvettek). A parasztok tulajdonába került úrbéres jobbágyföld, becslések szerint mintegy 14 millió hold volt. Csakhogy a jobbágyszabadítás idejére a jobbágyok és zsellérek lélekszáma az úrbéri összeírás idejéhez képest megkétszereződött. Ez a tény önmagában a birtokelaprózódás következményével járt.

Ehhez járult még, hogy a falu határában el kellett egymástól választani a földesúri és a paraszti földeket. A határ egyik felén összefüggő parcellaláncolatban mérték ki a parasztok járandóságát, a másik részben pedig – lehetőleg egy tagban – a volt földesúr illetőségét. A volt jobbágyok tehát a földjeiket nem tagosítva kapták tulajdonba. Ugyancsak tagosítatlanul kerültek a felszabadult parasztbirtokosok tulajdonába a nem úrbéres földek is, vagyis azok, amelyek tulajdonáért a földesúr részére az ún. önmegváltakozás keretében a volt jobbágyoknak fizetnie kellett.

Mindezek következtében Magyarország a feudális majd az azt követő időszakban egyike volt azon országoknak, ahol a legelaprózottabbak a birtokok. A természetes szaporodás következményeként az öröklések rendje pedig további permanens birtokelaprózódást eredményezett. Ennek hátrányait nálunk is hamarosan felismerték. A jobbágyszabadítás során kialakuló földtulajdoni viszonyok rendezése még be sem fejeződött, amikor 1836-ban megszületett az első tagosítási jogszabály, amit 1880-ban és 1890-ben újabb rendeletek követtek.

Az 1908. évi XXXIX. törvénycikk és az annak felhatalmazása alapján kiadott különböző miniszeri rendeletek voltak az első olyan tagosítási jogszabályok, amelyek már a külföldi tagosítási tapasztalatokat is figyelembe vették. Főként német és osztrák tapasztalatokról van szó. A törvény nyomán kiadott rendeletek azt az elgondolást vették alapul, hogy a tagosítási eljárásoknál ne csak egyoldalú jogi szempontok vagyis a bíróságok kizárólagos jogköre érvényesüljön, hanem a döntéseknél a mezőgazdasági szakigazgatásnak is megérdemelt helyet biztosítsanak. Az 1909. évi jogszabályok életbelépése előtt törvényszékenként különböző joggyakorlat szerint folytak a tagosítások. A bíróság főszerepét biztosító eljárásokban elsősorban jogkérdések eldöntésén volt a hangsúly. A bíróságok kizárólagos szerepe szinte csak annak megállapítására szorítkozott, hogy a tagosítás elrendelésének jogi feltételei fennállnak-e? A jogi feltételek az úrbéri, a nemesi községekben a Jász–Kun és a Hajdú kerületben különbözőek voltak.

Az új tagosítási eljárásban az eddig kizárólag jogi szempontokat kutató eljárás két fő részre oszlott, a bírói eljárás elé beiktattak egy közigazgatási eljárást. Nevezetesen, a földművelésügyi miniszter határozott a tagosítás hasznos és célszerű volta kérdésében az esetben, ha valamelyik jogosult a tagosítás lefolytatása iránti kérvényt terjesztett elő. Ezzel a gazdasági szempontok is bekerültek az eljárásnál releváns tényezők közé.

Később a földművelésügyi miniszter lehetőséget kapott a tagosítási eljárás véghezvitele szempontjából szükséges gazdasági irányítás gyakorlására, megbízottja útján a tagosítás egész menetében részt vehetett, az ott hozott határozatok ellen jogorvoslattal élhetett és általában mindazon jogokat gyakorolhatta, amelyek a tagosításban érdekelt ügyfeleket megillették (5000/1928. IM rendelet).

A mezőgazdaság fejlesztéséről szóló törvény 1942-ben tovább bővítette a földművelésügyi miniszter tagosítási jogkörét, amikor kimondta, hogy a miniszter a tagosításra vonatkozó bírói eljárást megelőző közigazgatási eljárást hivatalból is megindíthatja. Ha a miniszter a tagosítást közérdekből szükségesnek mondta ki, a bíróság a tagosítás meg-

engedhetősége kérdésében a tárgyalást mellőzte és közvetlenül elrendelte a tagosítási előmunkálatok beindítását.

Érdekességként említhető, hogy a földművelésügyi miniszter az ország valamennyi községéről tagosítási kartotéklapot fektetett fel. A kartotéklap többek között a birtokelaprózódási adatok és tagosítás sürgősségének fokát megállapító index számot tartalmazta.

A tagosítás szükségességét jelző index számot a $p^2/b \times t$ képlet alapján határozták meg, ahol a "p" (parcella) a földrészletek számát, "b" a birtokosok számát, "t" pedig a tagosítható területet jelenti. (Fehrentheil-féle tagosítási indexszám.)

Ha ez az index-szám haton alul maradt úgy tagosításra egyáltalán nincs szükség, ha 6–15 között van úgy részleges tagosítás szükséges, illetve nem a birtokelaprózódással összefüggő tényező miatt van szükség a teljes tagosításra, ha pedig az index a 15-öt meghaladja úgy már egyedül a birtokelaprózódás is szükségessé teszi a tagosítást.

A tagosítási eljárás – amint említettem – két szakaszra különült el. A közigazgatási eljárásban történt meg a tagosítás hasznosságának és célszerű kivitelezhetőségének az elbírálása.

Ezt követte a bírói eljárás, amely a tagosítás megengedése tárgyában döntött. Ezen a tárgyaláson választották meg az érdekeltek a birtokrendező mérnököt, vagy azt a bírósági kinevezte.

Ezután következett a földek osztályozása és értébecslésének megállapítása (becslés). Ennek során meghatározták a tagosítás során kicserélésre kerülő területek egymáshoz viszonyított értékét. A tagosítással érintett területből (határrész, dűlő) a tulajdonosok olyan értékű földek kaphattak, amilyen értékű földet tőlük az eljárás során a közös tagosítási tömegbe (a tagosítandó területbe) beolvasztottak. A tulajdonos tehát nem a tulajdonában volt föld nagyságának megfelelő területet kapott tagosítva tulajdonába az eljárás végén, hanem a volt földje értékének megfelelő értékűt. Az osztályozás és a becslés tulajdonképp arányszámokat voltak hivatottak megállapítani. A jobb minőségű földért mennyi rosszabb minőségű föld jár tagosítva a tulajdonosnak – ennek kiszámításához kellett az arányszám.

Az új birtoktagok kijelölése és a birtokbaadás zárta a folyamatot. A tagosítási műszaki munkálatokat az országos kataszteri felmérés szabályai szerint kellett végezni. Így az eljárásnak ez a része a pénzügyminiszter irányítása alá tartozott.

A tagosítás költségeinek 10–20 %-át az állam magára vállalta. Az állam a hivatalból elrendelt tagosítás költségeinek 50 %-ához is hozzájárulhatott.

A rendszeres tagosítások 1908-ban indultak meg. 1908 és 1941 között 217 község határában folytattak tagosítást, mintegy 627.000 kat. holdon. Ez azt jelenti, hogy éves átlagban 6,5 községben mintegy 18.600 kh. tagosítása történt meg ez alatt az időszak alatt.

A tagosítás időszerűsége napjainkban

Az 1848-as jobbágyszabadítás a feudális nemesi nagybirtokokat érintetlenül hagyta. Ennek a nagybirtokrendszernek a megszüntetése történt meg a II. világháború után az 1945-től végrehajtott földreform során.

A politika torzulása miatt azonban a földreform által létrehozott földmagántulajdont hamarosan fokról-fokra korlátozták, majd pedig kollektivizálták.

A kollektivizálási folyamat részét képezték a nagyüzemi mezőgazdasági művelésre alkalmas területek kialakítását célzó, az 1959–1961 között végrehajtott földrendezések. Ezek a földrendezések a termelőszövetkezetek és az állami gazdaságok földjeinek koncentrációját eredményezték, azonban céljukat és erőszakos módszereiket tekintve nincs közülük sincs a polgári értelemben vett tagosításhoz.

A mostani földprivatizáció során az állami és a szövetkezeti tulajdonú földek magántulajdonba adása részben a tulajdoni sérelmek kárpótlásával egybekapcsolva, részben a szövetkezetek átalakításával összefüggő földkiadásokkal valósul meg.

A földek privatizálása eredményeként kialakuló birtokszerkezet közeli rokonságot mutat a magyar mezőgazdaságot kisüzemivé változtató 1945-ös földreform során kialakult birtokszerkezettel. Ez érthető, hiszen a kárpótoltak zömét azok a tulajdonosok, illetőleg e tulajdonosoknak az örökösei képezik, akiket 1945-ben juttattak földtulajdonhoz. Ugyancsak ez az a személyi kör, amelynek az 1945-ben megszerzett földtulajdona a kollektivizálás révén termelőszövetkezeti használatba került, és most visszaalakul szabad rendelkezésű tulajdonná.

A kárpótlási folyamat a befejezéséhez közeledik, a szövetkezeti földek kiadása is várhatóan felgyorsul.

A tulajdoni átalakulás eredményének pontos statisztikai nyomon követése azonban egyelőre nem lehetséges, mivel a keletkezett új tulajdonjogok ingatlan-nyilvántartási regisztrálása még nem fejeződött be. Egyes reprezentatív felmérések azonban arra mutatnak, hogy a kialakult új magántulajdonok átlagos nagysága 2,5–3 hektár, ami közeli rokonságot mutat a magyar mezőgazdaság struktúráját kisüzemivé változtató 1945-ös földreform során kialakult birtokszerkezettel.

A magántulajdonok zöme – egyes vélemények szerint – életképtelen méretű gazdaságokhoz került, a birtokok elaprózódása minden józan mértéket meghalad. A főváros és a Balaton környékén több tucat kárpótolt osztozik egy-egy hektáron. Aggasztó jelenség, hogy egyes felmérések szerint leginkább az 1 hektár alatti gazdaságok az elaprózottak. A birtokosok közel 40 %-a két vagy több tagban műveli a földjét. A birtoktagok vagyis – a precíz jogi meghatározás szerint – a földrészletek száma 1991 és 1996. között fokozatosan növekedett. A folyamat napjainkban is tart, hiszen a volt szövetkezeti közös földek felosztása még nem fejeződött be.

A birtoktagok számának növekedése mellett, további kiséző jelensége a sajátos magyar földprivatizációnak, hogy a kárpótlási eljárás során keletkezett földrészletek alakja és elhelyezkedése esetenként lehetetlenné teszi a földek megművelését. A számítógéppel vezérelt parcellázás (amire találóbb kifejezés a "föld térképi felszeletelése") szomorú eredményeként esetenként nem ritkán több száz méter hosszú, 10–20 m széles földek alakultak ki, amelyek mezőgazdasági művelése lehetetlen.

Ez a helyzet annak ellenére következett be, hogy a tulajdoni viszonyok átalakításának folyamatában, mind a kárpótlási, mind pedig a szövetkezeti földek visszaadására irányuló eljárás keretiben meg volt a lehetőség arra, hogy az új birtokok lehetőleg egy tagban jöjjenek létre. Az ésszerű birtoktagok földrészletek kialakulását azok a törekvések hiusították meg, amelyek a magántulajdonok részére kijelölt földalapok valamennyi művelési ágából minden jogosult részére juttatni kívántak egy-egy darabot. Hasonló eredményre vezetett a kárpótlási eljárás során az árverés előtti megegyezés lehetősége. Ez részben ugyancsak azt célozta, hogy az érdekelteknek az árverésre kijelölt föld valamennyi művelési ágából jusson egy-egy parcella.

Egyelőre fel nem mérhető károkat okozott a helyi rendezési tervek figyelmen kívül hagyása, valamint a kárpótlásról és a földkiadásról szóló jogszabályok előírásait egyaránt semmibe vevő, csak a gyors lebonyolítást szem előtt tartó földosztás.

A birtokösszevonások jelenlegi eszközei és a közeljövő tervei

Jelenleg nincs hatályban tagosítási törvény Magyarországon. A termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény azonban "beígérte" a birtokrendezési törvény kidolgozását, a halasztást azzal indokolta, hogy a birtokrendezésnek egyelőre sem a szervezeti, sem a személyi, sem pedig a finanszírozási feltételei nincsenek meg. A termőföldről szóló törvény átmeneti megoldásként az önkéntes földcserék végrehajtását szabályozza úgy, hogy indokolt esetben annak lebonyolításához a földhivatal is segítséget nyújt.

A birtokrendezési törvény megszületéséig tartó átmeneti időszakban a jogszabályok különböző kedvezmények "megcsillanásával" is ösztönzik a tulajdonként megszerzett földek egyben tartását, a további feldarabolódás megakadályozását, a birtokkoncentráció megvalósulását. Ilyen kedvezmények többek között a következők:

- mentes a visszerthes vagyónátruházási illeték alól a birtok-összevonási célú önkéntes földcsere keretében történő termőföld szerzés,
- mentes az ingatlan-nyilvántartási bejegyzés illetéke alól a birtok-összevonási célú önkéntes földcsere keretében létrejött tulajdon-átruházás,
- mentes az öröklési illeték alól az örökös tulajdonszerzése, ha termőföldre az örökösársak nyilatkozata alapján ingyenesen szerez tulajdonjogot,
- az állam kamattámogatást nyújt a birtokösszevonást eredményező termőföldvásárlásra, ha az pénzintézeti hitel igénybevételelél valósul meg.

Mostanában egyre több szó esik arról, hogy a mára kialakult birtokszerkezet egyaránt magában hordja a további birtokaprózódások és a birtokkoncentráció veszélyét. Tapasztalatok szerint egy elhúzódó agrárválság körülményei között a birtokelaprózódások kísérő jelensége a túlzott birtokkoncentráció, az életképtelen kisüzemek sokszor spekulatív célú felvásárlása is. Az így kialakuló bipolaritás nem biztos, hogy a kisüzem és a nagyüzem idillikus egymásmellett létezését eredményezi.

E felismerés jegyében kezdődött meg a Földművelésügyi Minisztériumban a birtokrendezési törvény előkészítése. (A teljességhez tartozik, hogy a minisztérium elnevezése időközben Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztériumra változott.) A törvény kidolgozásának előmunkálataként először is egy birtokrendezési koncepció kidolgozására került sor, amelynek kormányzati jóváhagyását követően megkezdődtek a törvény kodifikációs munkálatai.

A koncepció felhasználta azokat a tapasztalatokat, amelyekre az 1994-ben e témában folyamatba tett kísérleti projekt nyújtott. Ez a projekt a magyar és a német szövetségi kormány együttműködése alapján jött létre, a magyar és a német Földművelésügyi Minisztérium közreműködésével. A TAMA elnevezésű projekt példaként kíván szolgálni a későbbi birtokrendezési eljárásokhoz, amelyek során a birtokösszevonások mellett tájvédelmi, természetvédelmi, térség-, illetve településfejlesztési szempontok figyelembevételét tartja szükségesnek.

A kidolgozandó törvény – kissé hangzatosan – a versenyképes mezőgazdasági termelőegységek kialakításának eljárási kereteit szabályozná. Ebből csak annyi a realitás, hogy konkrétan a tagosításról, vagyis az ugyanazon tulajdonos földjeinek összevonására

irányuló eljárásról van szó. A törvény szerint "birtok" alatt végeredményben a tulajdon értendő, a birtokfogalomban a tulajdonjogi viszonyok testesülnek meg.

Kétségtelen tény, hogy a mezőgazdaság már magából a tagosításból, a szétszórt földek egyesítéséből hasznot húzhat. Ennél azonban jóval több is megvalósítható, nevezetesen a település vagy annak érintett részén a fő közlekedési utakkal kapcsolódó bekötő utak létesítése, fásítás, vízrendezés, talajjavítás, környezetvédelmi, természetvédelmi, vidékfejlesztési szempontok messzemenő érvényesítése.

Az elképzelések szerint a törvény mindezt nem zárná ki, sőt deklarálná, de a speciálisan erre a célra létrehozott tagosítási hatóság hiányában a birtokrendezés gerincét mégiscsak a tagosításra irányadó szabályok alkotnák.

A törvény tehát a tulajdoni viszonyok oldaláról közelítené a rendezés kérdését és nem a mezőgazdasági üzem, mint "termeléstechnikai egység" oldaláról, jóllehet a tagosított föld, mint meghatározott termelési célok érdekében összevont termelési tényező sem jelentéktelen.

A törvénynek részletesen meg kell határoznia az eljárás megindításának kezdeményezésére jogosítottak körét, és azt az érdekegyeztetési mechanizmust, amelynek végeredményeként a földművelésügyi miniszter elrendelné magát a végrehajtást. A miniszternek a birtokrendezést elrendelő határozata ellen bírósági jogorvoslatot kell biztosítani. Ebben a körben alapvető jelentőségű annak határozott rögzítése, hogy az eljárás közérdekből hivatalból is megindulhat-e vagy sem.

Tekintettel arra, hogy egy ilyen eljárás lefolytatása során a tulajdonosok és a különböző földhasználók ellenérdekeltsége állandóan jelen van, a bíróságnak nemcsak a birtokrendezés megengedhetősége tekintetében, hanem általában az eljárás teljes menete során kiemelkedő szerepet kell szánni.

Így különösen fontos a bírósági beavatkozás lehetőségének megteremtése a birtokrendezéssel összefüggő kártalanítási vitákban. A szabályozás egyik dilemmája egyébként is a bírósági közreműködés helyes arányainak megválasztása.

A birtokrendezés keretében a tulajdonos részére kiosztott új birtoktagok és az eljárásba bevont földtulajdon értékkülönbszetének meghatározása az eljárás alapvető mozzanata. Az érték-megállapítás elvileg az ingatlan forgalmi értékének meghatározásán, vagy pedig az ún. aranykorona értéken alapulhat. Úgy tűnik, hogy az értékkülönbszetek kiegyenlítéséhez a föld tisztajövedelmét kifejező aranykorona érték nem elegendő és várható, hogy a törvényjavaslat körüli viták – többek között – a kérdés körül fognak koncentrálni.

Az eljárás lefolytatására egyébként – a jelenlegi lehetőségeken belül maradván – a földhivatali szervezet lenne feljogosítva, de természetesen más szakhatságok közreműködése sem volna mellőzhető. Pl. az építésügyi a környezetvédelmi, a vízügyi, a talajvédelmi, az erdészeti, a közlekedési szakhatságé. A birtokrendezés földmérési munkáinak végrehajtása vállalkozók részéről is elképzelhető, akik pályázat útján juthatnának ilyen megbízatáshoz.

A birtokrendezés egyik központi kérdése a költségek viselése. A birtokrendezés sikere múlik azon, hogy az állam mennyit és milyen módon vállal magára ezekből a költségekből. Az állam esetleges elzárkózása ellenérdekeltséget teremtene, ezért a költségeket nem lehet teljes egészében a tulajdonosokra áthárítani. A tagosítási költségek becslésénél nagy segítséget jelentettek a már említett TAMA-projekt végrehajtásának eddigi gyakorlati tapasztalatai.

Nyitott kérdés, hogy rendezhetők-e valamiképpen a birtokrendezési eljárás keretében a földprivatizáció hevéületében elkövetett hibák, a telekkönyvezett tulajdoni állás és a

tényleges birtoklás között kialakult eltérések. Megkerülhetetlen problémáról van szó s még az sem elképzelhetetlen, hogy a birtokrendezési eljárás előkészítéseként egy "tabula rasa"-t kell a tulajdonosok körül teremteni. Volt már példa erre Magyarországon, legutóbb a telekkönyv és az ingatlan-kataszter összevonása útján létrehozott új ingatlan-nyilvántartás kialakítása teremtett kényszert a tényleges birtokok legalizálására.

A jelenlegi helyzetben a telekkönyvi állapot és a tényleges birtokállapot közötti eltérések rendezése azonban nagyon kényes politikai kérdéseket is felvethet. Ma Magyarországon az a realitás, hogy a földdel kapcsolatos szakmai kérdések eldöntéséből a politika sem hagyható ki. Ismeretes, hogy Magyarországon külföldi magán vagy jogi személyek nem szerezhettek termőföldre tulajdonjogot. Ugyanilyen szerzési tilalom alá tartoznak a belföldi jogi személyek is. Közismert tény azonban, hogy a tilalom alá vont személyek és szervezetek közül mégis sokan vásároltak illegálisan földet annak reményében, hogy Magyarországnak az Európai Unióhoz való csatlakozásával, a földvásárlási tilalom is megszűnik. A tilalom megszűnése ugyan nem jelentené a semmis szerződések érvényessé válását, az ezzel kapcsolatos várakozásokat azonban egy-egy át nem gondolt nyilatkozat alaptalanul gerjeszti.

A telekkönyvi és a tényleges birtokállapot összhangjának megteremtése során megkerülhetetlen ezeknek a "fekete" földvásárlásoknak az ügye.

A kérdés nem jogi rendezést igényel, abban az értelemben, hogy a semmissé nyilvánított "zsebszerződések" érvényessé nyilvánítása nem jöhet szóba. Mégis, ha az ilyen szerződések járványszerűen bukkannának fel, a tagosítási területen az a végeredményt tenné komolytalanná. Azt jelentené, hogy a földhivatal olyan szétszórta parcellákat vonna össze egy tagba, amelyeket a telekkönyvi tulajdonosa időközben a "feketén" elidegenített, vagyis amelyek ténylegesen különböző "tulajdonokban" vannak.

Felhasznált irodalom

Balogh András: Birtokszerkezet az EU-ban és a magyar agrár-csatlakozás (Az agrárium 1998. július 7-i számának melléklete.)

Hollóskuty Antal: A tagosítás gazdasági jelentősége és végrehajtása (Budapest, 1942. Tisza Gyula Könyvnyomdája).

Tóth Tibor: Ellentét vagy kölcsönösség . (Magvető Kiadó, Budapest 1980.).

LÁSZLÓ JÓJÁRT

PAST AND PERSPECTIVES OF LAND CONSOLIDATION IN HUNGARY

(Summary)

Following the political changeover of 1990 in Hungary from command to market economy most of the agricultural land area was passed into private hands. An unwelcome by-product of the change in land tenure is the fragmentation of landed estates, the emergence of an unfavourable parcel structure.

Fragmentation of estates has been a feature of Hungarian land tenure conditions since the middle of the 19th century. It forced the passing of the first act on land consolidation, followed by several other legal measures later. Regular land consolidation as practice started in the year 1908.

At present no act on land consolidation is in force in Hungary. The bill prepared by the Ministry of Agriculture and Regional Development is expected to be put before Parliament in 1999.

Szervezet és hatékonyság az önkormányzati szférában

I.

A magyar önkormányzati rendszer eljutott fejlődésének abba a szakaszába, amikor már nem az intézményesülés alapkérdéseiben (egy- vagy kétszintű rendszer, kis vagy nagyméretű önkormányzat stb.) kell állást foglalni, hanem a létező struktúra működésének fejlesztése, a hatékonyság javítása a legfontosabb feladat. Az erőforrások korlátozottsága, a szolgáltatások minőségi jellegének erősítése, a növekvő lakossági elvárások egyenként és összességükben is olyan tényezők, amelyek közvetlenül vagy közvetve a figyelem középpontjába állítják a működés kérdéseit.

Mindazonáltal a jelentkező probléma kezelése korántsem egyszerű. Míg a gazdasági szervezeteknél teljesen természetes és állandóan napirenden levő igény a hatékonyság javítása, addig a közszférában ennek a kritériumnak nincsenek meg az ismert, széles körben alkalmazott technikái. Pedig már Magyary¹ felhívta a figyelmet arra, hogy „a XIX. századi államban a főkövetelmény a közigazgatással szemben a jogállam megvalósítása volt, a XX. századi állam viszont a közigazgatás eredményességét el nem hanyagolható követelménynek tekinti.”

A fentiek ellenére nemcsak a gyakorlatban, de a közigazgatás-tudományban sem tudott a Magyary iskola óta gyökeret verni a közigazgatás szervezetszemléletű megközelítése, így a működés különböző vonatkozásai, mint pl. az önkormányzati hatékonyság hazánkban kevésbé kutatott terület. Talán ezzel is magyarázható, hogy míg Nyugat-Európában napjainkban az önkormányzatokkal kapcsolatos szakmai viták egyik központi témája a hatékonyság,² a felelősség, a beszámoltathatóság,³ addig nálunk az önkormányzatokat illetően elsődlegesen az intézményszervezés restanciáit (a megye szerepének tisztázása, optimális társulási módok keresése, a működőképes méret meghatározása stb.) próbáljuk felszámolni.

A közigazgatás fejlesztésének kormánybiztosa a közelmúltban közzétett jelentésében⁴ az önkormányzati működés korszerűsítésére is kitér. Nem szerepel a reformok között azonban olyan elképzelés, amely teljesítményértékelő eljárások bevezetését szorgalmazná a közigazgatásban, s azon belül a helyhatóságok gyakorlatában. Márpedig – álláspontunk szerint – működésről, annak színvonaláról csak a teljesítmények egzakt

¹ Magyary Zoltán: Magyar Közigazgatás, Bp., 1942. 75–76. p.

² Lásd pl. R. Ball-C. *Monaghan*: Performance review. The British Experience. Local Government Studies. 1996. Spring.

³ A közszolgálati felelősség és beszámoltathatóság összefüggéseit tárgyalja J. Stewart: Innovation in Democratic practice. INLOGOV. University of Birmingham. 1995.

⁴ Verebélyi Imre: Magyar Közigazgatás, 1998. 6. és 7. szám

mérését követően lehet hiteles álláspontot kialakítani. A kapott adatok, információk birtokában van ugyanis mód reformprogramok kidolgozására, fejlesztési koncepciók megfogalmazására.

A magyar önkormányzati rendszerben – néhány kivételtől eltekintve⁵ – nem jellemző sem szervezeti, sem egyéni szinten objektív, kidolgozott teljesítményértékelő rendszerek alkalmazása. Nem vált a helyhatóságok gyakorlatává olyan dokumentumok, tájékoztatók publikálása sem (pl. éves, negyedéves jelentés, Citizen Charter, szolgáltatási specifikációk⁶ stb.), amelyek egyrészt a működés „átláthatóságát” tennék lehetővé, másrészt pedig a hivatal és a polgár viszonyát is javítanák. Nem túlzás azt állítani, hogy a működés döntő összetevőivel (pénzügyi alapok, központi támogatások, döntési preferenciák, szolgáltatási mutatók stb.) kapcsolatos alapvető információk továbbra is politikusok és a hivatal „belügye” maradt.

Ez a helyzet nemcsak azért elfogadhatatlan, mert a tanácsrendszer már meghaladottnak vélt gyakorlatát idézi, hanem azért is, mert ellentétes az önkormányzatok *alkotmányos* szerepével, és gátját képezi a demokratikus helyi közélet, valamint az állam és a polgárok közvetlen dialógusa kialakulásának.

Érdemes a számunkra sokszor modellként szolgáló nyugati országok gyakorlatára egy pillantást vetni. Felfedezhetjük hogy milyen lényegi, mélyreható változások következtek be a fejlett polgári államokban az önkormányzatok társadalmi helyét, szerepét is illetően. A hetvenes évek „felelőtlen” közszolgálati bürokráciáját a nyolcvanas évek meghatározó tendenciái (kiterjedt piac, új szervezési, vezetési formák megjelenése és alkalmazása, és legfőképpen a demokrácia kiteljesedése) gyökeresen átalakították, s a kilencvenes években megjelentek az új, megerősödött egyéni stratégiák, kifejezésre juttatva a véleménynyilvánítás, a választás szabadságának értékeit. A hangsúly az egyénre helyeződött, akinek fogyasztói, vásárlói, polgári mivolta felértékelődött, és meghatározóvá vált a társadalom életében.

A tanulmány nem vállalkozhat a felmerült témakör kimerítő vizsgálatára. A dolgozat inkább új szempontokat vet fel, s lehetséges adaptációs variációkat mutat be, amelyek reményeink szerint hozzájárulhatnak a magyar önkormányzati rendszer korántsem befejezett fejlesztéséhez.

II.

„Hatékony szervezet kialakítása és fenntartása életfontosságú a helyi politikai program sikeres megvalósítása szempontjából” írta két neves angolszász kutató⁷ néhány évvel ezelőtt publikált könyvében. Ez a megállapítás is ráirányítja a figyelmet arra a körülményre, hogy az önkormányzatok két alapvető funkciója a *helyi politikai érdekek* kifejezése, valamint a különböző *szolgáltatások biztosítása* is szervezeti keretek között valósul meg, így az említett feladatokkal leginkább adekvát szervezeti forma megtalálása alapvető jelentőségű.

Az előbbi vitathatatlan gondolat ellenére az önkormányzati szervezetekről való gondolkodás gyakran megreked a *jogi, normatív megközelítésnél*, amely csak azokat az

⁵ Sikeres kezdeményezés zajlik a főváros egyes kerületeiben, Székesfehérvárott, Tatabányán.

⁶ Az önkormányzati információs rendszer egy modelljét mutatja be Kovács Tibor: A helyi önkormányzat főbb adatait tartalmazó évkönyv megjelenetetésének és lehetséges adattartalmának vizsgálata. MAKI Közigazgatási Füzetek. 10. sz. 1993.

⁷ J. Baratt and J. Dows: Organising for Local Government. Logman 1988. 3. p.

alapvető törvényi kereteket határozza meg, amelyen belül a helyhatóságok működnek. Ugyanakkor ez az aspektus nem tükrözi, mert nem is tükrözheti vissza a helyi önkormányzatok *strukturális változatosságát*, sokszínűségét, a működés során nyert tapasztalatokat.

Az önkormányzati törvény számos más alapjog mellett említi az ún. *szervezetalakítási szabadságot*, mint olyan jogositványt, mellyel való kizárólagos rendelkezés a helyi autonómia egyik megnyilvánulása. Szintén az alapjogok között szerepel az a lehetőség, hogy a helyhatóságok *vagyonukkal szabadon gazdálkodhatnak*, azt megfelelő módon a köz javára gyarapíthatják, hasznosíthatják.

A következőkben a fenti törvényi lehetőségek alapján megpróbálunk választ adni arra a kérdésre hogy a minőségileg új paradigma mentén (minden település jogosult a saját helyhatóságának a megalakítására) 1990-ben kialakított önkormányzati rendszer szervezeti vonatkozásai tükrözik-e a korábbihoz képest alapvetően más helyi igazgatás meghatározó értékeit, vagy csupán részleges paradigmaváltás valósult meg, azaz a tanácsrendszer hivatali bürokráciája sok tekintetben érintetlen maradt, s ehhez rendeltek új funkciókat. S ennek következtében nem, vagy csak részlegesen érzékelhetők azok a változások, amelyek többek között a *működés eredménye* tekintetében is bizonyíthatnák a rendszer alapvetően megváltozott jellegét.

Ugyancsak kísérletet teszünk az önkormányzati működés egy aspektusának (teljesítmény értékelés) elméleti vizsgálatára is azon megfontolás alapján, hogy ennek a tényezőnek a felvetése elősegítheti a hatékonysági követelmények kiemelt kezelését.

Mielőtt az első feleletésre megkísérelnénk választ adni, érdemes röviden áttekinteni a *szervezetalakítás*, változtatás néhány *törvényszerűségét*.

„A szervezet, így az önkormányzati struktúra felépítését alapvetően akkor kell megváltoztatni, ha:

- döntően megváltoznak a környezeti elvárások, új feladatok, teljesítménykövetelmények fogalmazódnak meg,
- ha merőben új célok vannak kitűzve, amelyek a korábbiaktól eltérő működési módokat feltételeznek,
- ha gyökeresen változás szükséges a menedzsment, valamint a munka- és felelősség-megosztás rendszerében és ebből fakadóan a koordinációs mechanizmusokat illetően is,
- ha a szervezeti kultúrában és a személyzeti politikában mélyreható változás következik be vagy ilyen szándékozunk végrehajtani, így módosítani kell a szervezeti szerepet és a struktúrát is.”

Minden túlzás nélkül állítható, hogy a tanácsrendszerről az önkormányzati szisztémára történő váltás mind a négy szervezeti változást indukáló feltétel teljesülését eredményezte. Vizsgáljuk meg ezeket egyenként.

1. „A jogállam megfelelő önállósággal rendelkező, demokratikusan megalakított és működő helyi önkormányzatokban lelheti meg tartópilléreit.

Önkormányzati rendszerben a helyi közösségek demokratikusan gyakorolják jogait. A helyi önállóságot anyagiilag-szervezetileg-jogilag biztosító önkormányzatbarát környezetben a helyi önkormányzatok képessé válnak arra, hogy helyben önfejlődési folyamatokat indítsanak el, a köz meglegedésére hatékonyan igazodjanak a helyi saját

⁸ Gáspár Mátyás: Az önkormányzatok működésének szervezése és szervezetének fejlesztése. Budapest, 1993. 249. p.

tosságok és igények sokszínűségéhez, önkormányzati minőségben és önállóságukkal kapcsolódjanak az országos közfeladatok helyi érdekű megvalósításához.”⁹

Az előbbi emelkedett stílusú mondatok explicit módon megfogalmazták azokat a *környezeti elvárásokat* és értékeket, amelyek az új struktúra megteremtéséhez kötődnek: demokratizmus, önállóság, hatékonyság, polgárközpontúság, nyitottság, partnerség stb.

A kérdés csupán az, hogy mennyire tudatosultak, s váltak az egyéni és a közösségi cselekvés meghatározó motívumaivá az új követelmények. Ebben a tekintetben az a feltételezés látszik igazolódni,¹⁰ hogy sokkal erősebbek voltak a tanácsrendszertől való eltávolodás, s az azzal való gyökeres szakítás emocionális indítékai, mint a tudatos, koncepciózus váltás szükségszerűen hűvösebb professzionális, pragmatikus szempontjai. Azaz az önkormányzatisághoz való visszatérés politikai, jogi (normatív) szinten még nem jelentette automatikusan az új értékek mentén működő gyakorlatot is.

2. A helyhatósági rendszer *új céljai* is rögzítést nyertek az Ötv. indoklásában, amikor a jogalkotó részletesen szólt a meghaladni kívánt tanácsrendszer sajátosságairól.”A szovjet típusú államszervezet megoldásaihoz hasonló magyar tanácsrendszer a túlközpontosított, valamint adminisztratív módszereket előnyben részesítő társadalmi és gazdaságszervezés helyi kiszolgálója volt. A túlzott centralizáció kevés teret adott a helyi önállóságnak. A helyi cselekvések demokratikus irányítói ténylegesen nem a választott testületek, hanem a tanácsai vezetők voltak, akiket felsőbb állami szervek kézi vezérreléssel kívántak mozgatni, és akik egyben alá voltak rendelve a szintén felülről vezérelt monolitikus állampárt helyi szervezetének is.”¹¹

Az új célok tehát korábbiaktól eltérő kapcsolatrendszerek, együttműködési formák kialakításának a szükségességét vetették fel. Mindenekelőtt a központi és a helyi igazgatás, a dekoncentrált szervek és az önkormányzatok, az egyes önkormányzati szintek, valamint a helyhatóságok és más szerveződések viszonylatainak az átstrukturálása vált indokolttá.

Ebben a vizsgálati körben is ellentmondásos a kép. A központi és a helyi igazgatás viszonya folyamatos viták, kísérletek tárgya.¹² A Nyugat-Európában oly markánsan jelenlevő általános decentralizációs trend¹³ hazánkban is érzékelhető, folyamatban van a dekoncentrált szervek reformja¹⁴ és állandó szakmai és politikai viták övezik a megye szerepének felülvizsgálatát és korrekcióját.

A várakozásokkal szemben az önkormányzatok nem kapták meg azt a szintű támogatást a helyi civil szféra szereplőitől (egyesületektől, mozgalmaktól, alapítványoktól stb.), amelyet 1990 előtt joggal feltételeztek, így ez a viszonyrendszer sem konfliktusmentes. Nem kis mértékben annak köszönhetően, hogy a *helyhatóságok túlpolitizáltsága* egészében akadályt képez a helyi társadalommal való szoros és sokszálú kapcsolatrendszer kialakításának. Mindezen folyamatok legfőbb vesztese a magát sok tekintetben

⁹ Indoklás a helyi önkormányzatokról szóló törvényjavaslathoz. Önkormányzati jogszabályok. KJK. 1991. 136. P.

¹⁰ Pálné Kovács Ilona: A lokális autonómia anatómiája. In: A helyi önkormányzatokról. MTA Regionális Kutatások Központja. 1993.

¹¹ Lásd önkormányzati törvény indoklása 137. p.

¹² Szemléletesen illusztrálja az ellentmondásokat Pálné Kovács Ilona: Lokális és regionális politika című tanulmánya. 59–60. p. Politikatudományi Szemle, 1997. 2. sz.

¹³ A közigazgatás reformjának programja erről a következőket mondja: "A közigazgatást érintő jogi előírások áttekintése során követendő fő irány: az indokolt esetekben a lehető legkisebb és legegyszerűbb olyan állam kialakítása, amely a szubszidiaritás követelménye szerint erőteljesen decentralizált állam." Budapest, 1996. Szeptember 5. p.

¹⁴ Ennek részleteit a Területi államigazgatási szervek reformjának fő irányai című előterjesztés tárgyalja. Budapest, 1995. november.

becsapottnak, magárahagyottnak érzett választópolgár, aki a keserű tapasztalatok birtokában az elforduló, passzív, közömbös szemlélő stratégiáját választja, vagy nosztalgiával gondol a régi időkre.¹⁵

3. Az önkormányzati szervezeti formára való áttérés elengedhetetlenné tette a helyhatóságok belső munkamegosztásának a reformját is, a képviselő-testület, a polgármester és a hivatal lehető leghatékonyabb együttműködési formáinak a megtalálását és a helyi igényekhez illeszkedő alkalmazását.

Az egy település egy önkormányzat szervezési elv konzekvens megvalósítása elaprózott, ugyanakkor strukturálisan sematikus, működésében alacsony hatékonyságú rendszert eredményezett, mely kevésbé vette figyelembe az egyes régiók, megyék, városok, községek lényegesen eltérő történelmi, gazdasági, kulturális stb. adottságait.

Nemcsak az önkormányzati szintek közötti feladat és hatáskörmegosztás nem sikerült tökéletesre, hanem az önkormányzatokon belüli munkamegosztása sem a kívánatosnak megfelelően alakult. A képviselőtestületek óvakodtak feladataikat akár csak szerény mértékben is megosztani a bizottságokkal, a hivatali szervezet egyes részlegeivel, részben túlfutott politikai ambícióknak, részben pedig a tisztviselőkkel szembeni bizalmatlanságnak köszönhetően. Hiányoznak azok a szervezeti modellek¹⁶ amelyek az egyes településtípusok vonatkozásában a helyi sajátosságok érvényesítésére nyújtanának lehetőséget, s egyben a közigazgatás-szervezés tudományos eredményeinek gyakorlati megvalósítását is reprezentálnák. Az irányítás reformja pedig gyakran kimerült a polgármester általi kézi vezérlésben, stratégiai pozíciók inkább politikai mintsem szakmai alapon történő betöltésében, amely gyakorlat tovább rontotta a struktúra egészének amúgy is változó hatékonyságát.

4. A legcsekélyebb változások a szervezeti kultúra területén következtek be. Mivel kultúrája csak hosszabb ideje létező szervezetnek van, a mai önkormányzatok szükségszerűen *továbbvitték*, illetve *fenntartották* azokat a kulturális elemeket (attitűdöket, normákat, értékeket, szimbólumokat, eljárásokat stb.), amelyek még a tanácsrendszer idején intézményesültek. Ennek a jelenségnek a kontinuitását biztosította az a tény, hogy a személyi állomány túlnyomó többségének a szervezeti szocializációja még a korábbi politikai rendszer ideje alatt történt meg. Így állhatott elő az a paradox helyzet, hogy a szervezet és a személyzet összhangjának hiánya önmagát demokratikusnak aposztrofáló, de valójában gyakran pejoratív bürokrácia képét eredményezte a kívülálló számára.

Milyen *konklúziók* vonhatók le a fenti elméleti tételeknek a gyakorlati tapasztalatokkal való szembesítését követően?

- „A szervezeti struktúra csak a működés *valamennyi* tényezőjével együtt, azokkal összhangban változtatható eredményesen.
- A sikeres változtatás csak *fokozatos*, többlépcsős lehet, ahol az egyes tényezők egymást kölcsönösen támogatják, erősítik.
- Az egyes tényezők közül is döntő jelentőségű a szervezet és a személyzet összhangja.

¹⁵ "Szívem szerint, az íróasztal mellett ülve liberális vagyok. Amikor egy anarchiába fúló testületi ülésről kell tudósítanom, akkor este tíz óra felé kezdek etatistává válni." írja maliciával *Tanács* István Ön kormányzó című szociográfiájában. T-Twins Kiadó, Bp. 1993. 343. p. vagy *Gajduschik* György: Az önkormányzat és a lakosság kapcsolata. MAKI 1994. 31–45. p.

¹⁶ A kormányzat a helyhatósági rendszer továbbfejlesztése kapcsán felismerte a strukturális viszonyok reformjának szükségességét. Erre utal az a megállapítás, amely szerint: "Feltétlenül szükséges – jószerével még 1995-ben – a polgármesteri hivatalokra vonatkozó főbb típusmodellek kidolgozása. Ennek alapján lehet foglalkozni minimális vagy kötelező hivatali létszám problematikával". Az Államháztartási reform közigazgatást érintő 1996-ban tervezett intézkedései. Budapest, 1995. július 17.

• A szervezettervezés nem egyszeri, ad hoc jellegű, hanem hosszú távra szóló, szisztematikusan megtervezett tevékenység, amelynek megvannak a saját törvényszerűségei.¹⁷

Az előbbiekre figyelemmel egyet kell értenünk Gáspár Mátyás¹⁸ megállapításával, aki szerint: „A települési önkormányzatiság megteremtése, a közigazgatás ennek megfelelő átalakítása a hivatal tekintetében nem közönséges átszervezés, és főleg nem korszerűsítés. Egy új közigazgatási intézmény megteremtéséről van szó, ami gyökeres változást jelent. Ez egy – mondhatni – „nulla bázisú” szervezés, azaz mindet felül kell vizsgálni, minden tevékenység szükségességét bizonyítani kell, semmit nem szabad automatikusan elfogadni a régeből, de ami az új követelmények szerint is érték, azt viszont meg kell őrizni.”

A fentiek alapján a vizsgálati hipotézisre adott válaszuk csak az lehet, hogy a paradigmaváltás szervezeti aspektusa *ellentmondásosan* valósult meg, azaz egyrészt egy új helyhatósági struktúra intézményesült, de ezzel nem járt együtt a működés más tényezőinek (személyzet, finanszírozás, működés stb.) hasonló mértékű korszerűsítése, így a rendszer *egésze egyenetlen*, abban korszerű és elavult összetevők, elemek keverednek. Mindez végső soron *funkcionális zavarokban* nyilvánul meg, amely kezelése csak rendszerszemléletű fejlesztés és komplex eszközök igénybevétele révén érhető el.

III.

Struktúra és működés oly szorosan kapcsolódnak egymáshoz, hogy ezek a fogalmak önmagukban szinte értelmezhetetlenek.

Ugyanígy a működés vonatkozásában alapvető jelentősége van annak, hogy a működés eredményét, következményét mennyire vagyunk képesek mérni, számba venni, hiszen az így nyert információk alapján lehetséges annak megállapítása, hogy szervezeti tevékenység a szándékolt hatásokkal járt vagy sem. Tágabb összefüggésben tehát itt a *közzszolgálati szféra* területén alkalmazható *értékelő rendszerek* problémája vetődik fel, amelyek vonatkozásában korántsem beszélhetünk egységes, általánosan elfogadott szakmai nézetekről.

Elmondható hogy abban a tekintetben ma már nincs vita, hogy szükséges és elkerülhetetlen a közigazgatás minden területén is a működés eredményének egzakt módszerekkel történő számbavétele.

A gyakorlatban lehetséges a szervezet egészének, egyes részlegeinek a működését mérni, továbbá az egyéni teljesítményeket számba venni.

Ugyanakkor a használható módszerek és eljárások tekintetében már meglehetősen megoszlanak és ellentmondásosak a vélemények és az álláspontok. Henry¹⁹ munkájában négy *olyan módszertani korlátot* említ, amelyek gátolják az ún. objektív standardok kidolgozását s a közigazgatás egyéni teljesítményeinek a mérését. Utal arra, hogy az ilyen metódusok elsősorban hasonló feladatot ellátók esetében eredményesek, főként a szervezet alsóbb szintjein rutinmunkát megvalósítók körében. Ahogy haladunk felfelé a hierarchián egyre inkább előtérbe kerül az adminisztráció „művészet” jellege, így itt

¹⁷ A sikeres szervezettervezés jövőképen alapul, időbeli nyomás nélkül végrehajtható, elviselhető a szervezet tagjai számára, sajátos, iteratív jellegű tanulási folyamat és a váratlan helyzeteket is képes kezelni. Lásd erre vonatkozóan Dobák Miklós: Szervezetalkítás és szervezeti formák. KJK. 1988. 17–18. p.

¹⁸ Az önkormányzatok működésének szervezése és szervezetének fejlesztése. Bp. 1993. 249. p.

¹⁹ Nicolas Henry: Public Administration and Public Affairs. New Jersey. 1975. 223. p.

inkább a szubjektív értékelés, mintsem a tudomány az ami képes a teljesítményeket megragadni. Harmadszor találkozhatunk az ún. „*clean record*” vagy *tiszta lap szindrómával*, ami a teljesítménymutatók iránti túlzott megfelelési szándék következménye, s amelynek köszönhetően a kifogástalan személyi lap elérése érdekében a hivatalnokok inkább a teljesítménymutatók kielégítésére, mintsem a szervezet általános céljainak a realizálására koncentrálnak. Végül a szerző szerint az objektív teljesítménymérés a közszolgáltatásban, azért is rendkívül nehéz, hanem lehetetlen, mivel bonyolult a korreláció megtalálása a teljesítmények és a szervezetek hivatalos céljai között Robbins²⁰ újabb szempontokra világít rá akkor, amikor a szervezeteken belüli teljesítményértékelés²¹ további előnyeire hívja fel a figyelmet. Az eljárás alkalmazása révén információ kapható az előléptetésekről, áthelyezésekről, személyi változásokról. Feltárhatók a belső képzési, fejlesztési igények, továbbá azok a szakmai hiányosságok amelyek képzés révén orvosolhatók.

Az első lépés egy teljesítményértékelő rendszer kifejlesztése irányába annak eldöntése, hogy *mit* kívánunk mérni és *milyen* módszerekkel. Azok a tényezők, amelyeket számba kell venni, ebben a kritikus eljárásban Turner²² szerint a következők:

1. a szervezet küldetése és céljai,
2. a teljesítményértékelő rendszerek meghatározása,
3. a szisztematikus ösztönzők,
4. a szervezet jellege,
5. a szolgáltatások minőségi jellegének fontossága a rendszerben,
6. az ún. indikátorok terjedelme, kiterjedése.

ad 1. Abból a célból, hogy egy szervezet meghatározza azt, hogy mit kíván mérni, elsőként szükséges az ellátott tevékenység(ek) egyértelmű definiálása. Ehhez kapcsolódik szorosan a szervezet ún. küldetésének²³ és céljainak kijelölése. A küldetés tulajdonképpen rendeltetés, az alapvető indok, amely miatt a szervezet intézményesült. Világos, egyértelmű rendeltetés hiányában a célok sokszor fedik egymást és logikailag is ellentmondásosak. Természetesen a küldetés megfogalmazását gyakran áthatják politikai elvárások,²⁴ indítékok is, azok nem koncentrálnak egy speciális célra. Kulcsfontosságú azonban, hogy a szervezeti működés fő irányait az értékelő rendszerek meghatározásán keresztül összekapcsoljuk a mérhető, mennyiségileg is számba vehető célokkal. A célok esetében pedig szem előtt kell tartani azt a körülményt, hogy azok mennyiségi teljesítménymutatók alapjául kell hogy szolgáljanak. Ilyen módon a céloknak oly mértékben specifikusnak kell lenniük, hogy bármikor alkalmasnak bizonyuljanak a konkrét eredmények megállapítására.

ad 2. Annak eldöntése, hogy milyen körre terjedjen ki a teljesítmény értékelő eljárás az egyik legkényesebb kérdés a módszer alkalmazásával összefüggésben.

²⁰ Stephen P. Robbins: Essential of Organizational Behavior. New Jersey. 1994. 228. p.

²¹ lásd erre vonatkozóan Performance Evaluation. A guide for employees. Lucas County Council. 1997.

²² M.G. Turner :Performance Measurement of Municipal Services. How are America's Cities Measuring Up? University of Pennsylvania, 1995. September.

²³ Alexandria City Council 1997-ben a következőképpen deklarálta küldetését: „The City of Alexandria is dedicated to excellence. It strives to ensure the public's safety and to enhance the quality of life by providing City services in a courteous, cost effective, efficient and responsive manner.” City of Alexandria, Virginia.

²⁴ Ezt R. Greenwood, K. Walsh, C.R. Hinings, S. Ranson a következőképpen fogalmazza meg: „Local authorities, on the other hand, are multi-functional organisations with a variable set of aims and goals. These can be reconciled only through the value choices of the political process, and measurement of organizational performance and success is an essentially contested procedure. Patterns of Management in Local Government. Oxford. 1980. 9. p.

Egyes részlegek, csoportok kimaradása belső feszültségekkel járhat, míg a túl széles körű bevezetés túlságosan általános, kevésbé hatásos indikátorokat eredményezhet. Egy városi önkormányzat például az alábbi három alapvető forma közül választhat:

- a felülről lefelé építkező,
- alulról felfelé kialakított
- tárgyalásos, csoport módszer.

Az első megoldás feltételez egy központi egységet, amelyik dönt minden részleg tekintetében a bevezetésre kerülő indikátorokról. Ez a részleg lehet pl. a polgármester irodája, jegyző vagy pénzügyi iroda vagy más struktúra. A döntő az, hogy az irányító egység képes legyen hatékonyan megvalósítani az értékelést és/vagy hogy autoritást gyakoroljon a megfigyelt irodák felett.

Ennek a megoldásnak a legfőbb előnye a *rendszer kohéziója*. Az indikátorok centralizált meghatározása növeli a valószínűségét annak, hogy azok konzisztensek lesznek az egyes megfigyelt egységek tekintetében és kialakul a lehetősége az egyes irodák teljesítménye közötti összehasonlításnak. Ezen felül a hierarchia biztosítja az eljárás gyors alkalmazását. Egyébiránt a központi részleg fontos feladata a folyamat felgyorsításával új követelmények definiálása az egyes irodák számára, valamint a kapott adatok elemzése.

A második eljárás a teljesítmény indikátorokat a hierarchiában alulról felfelé haladva határozza meg. Itt az egyes részlegek, irodák a saját maguk által kijelölt célokat, követelményeket valósítják meg. A döntéshozó szerv ezeken kívül helyezkedik el, így az egyes csoportok saját teljesítményüket kísérik figyelemmel.

Ennél a megoldásnál megbomlik az első változatot jellemző kohézió, figyelemmel a döntési jogosítványok szétszórtságára, megosztottságára. Felvetődhet a rendszer hitelességének a kérdése is, mivel ugyanaz az egység végzi a teljesítmény számbavételét, amely egyben az indikátorok tervezéséért és bevezetéséért is felelős volt. Jelentkezhet az ún. *alacsony labda* (law ball) effektus,²⁵ ami az indikátorok alultervezését jelenti, s így azok könnyűszerrel teljesíthetők.

Ugyanakkor ez a technika elkerüli a felülről lefelé operáló eljárásnál jelentkező esetleges ellenállást, valamint az érintett dolgozók apátiáját a teljesítményméréssel szemben. A hivatalnokok megváltoztathatják attitűdjeiket, mondván: „ha tényeket akarunk, én biztosítom azokat”, így következetesen megváltoztatják magatartásukat, ami jó színvonalú teljesítménymutatókban is kifejezésre juthat. Ugyanakkor látni kell azt, hogy ez nem szükségszerűen jelent egyben hatékony, minőségi szolgáltatásszervezést is.

A harmadik bevezethető eljárás a *csoport* vagy tárgyalásos módszer. Ennek révén az előzőekben bemutatott két megoldás hátrányai csökkenthetők, illetőleg megelőzhetők. A helyhatóság számtalan variációját alkalmazhatja a tárgyalásos formának. Először az önkormányzat központi egysége a rendszer egészének struktúrájáról dönthet. A részleg meghatározhat néhány vezető szempontot mint pl. teljesítendő időkeret, elérendő mennyiség stb. A bázis specifikációk rögzítését követheti az egyes irodák, osztályok saját specifikációinak a kidolgozása a megszerzett tapasztalatok alapján. Az eljárás a csoporttechnikát reprezentálja, melynek során a központi részleg, az egyes departmentek, valamint az értékelő szakemberek kölcsönös véleménycseréje és alkúja révén formálódnak az indikátorok, a mutatók. Minden csoport kifejezésre juttathatja a saját elképzeléseit az általa kívánatosnak tartott megoldásról. A dialógus csökkentheti a tévedéseket. Ugyanakkor a végső döntést annak az egységnek szükséges meghozni, amely a rendszer egé-

²⁵ Turner hivatkozott munkája 3. p.

széért viseli a felelősséget. A team módszer legfőbb hátránya időigényessége és a rendszer alacsony kohéziója.

Függetlenül attól, hogy melyik megoldás mellett születik döntés az egyes alternatívák előnyei és hátrányai minden esetben mérlegelésre kell hogy kerüljenek.

ad 3. Minden teljesítményértékelő rendszer befolyásolja a szervezet tagjainak magatartását. Végző soron ez a célja az eljárásnak, felhívni a figyelmet a hatékonyság fontosságára, valamint az ennek megfelelő gyakorlatra. Ha az indikátorok jól vannak kialakítva, a vezetők és a hivataltok megváltoztatják a szolgáltatások biztosításának módjait és maximális produktivitásra törekcsenek.

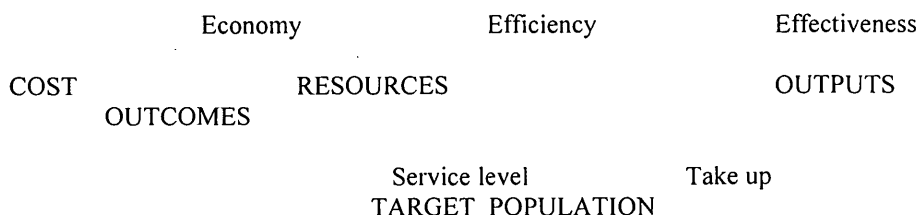
Ha azonban az indikátorok nem megfelelőek, akkor a szervezeten belüli cselekvések nem a kitűzött célok irányába mutatnak, illetőleg csak az indikátorok formális teljesítése a cél.

Még a kellő körütekintéssel bevezetett mutatók esetében is jelentkezhethet az a „játszma” (gaming) néven ismert jelenség, amikor a végrehajtók tudatosan lassítják a teljesítményüket, illetőleg igyekeznek meggyőzni feletteseiket, hogy a kitűzött standardok túl magasak. Különösen gondot okozhat ez azoknál a szervezeteknél, amelyek folyamatosan ugyanazt a feladatot valósítják meg, szemben azokkal a részlegekkel, amelyek egy konkrét dolog kivitelezéséért felelősek, amelyhez specifikáció és határidő is kötődik. Például egy szociális munkás alapvetően ugyanazt a feladatot végzi heteken keresztül. Ha hirtelen teljesítményjavulás mutatkozik egy bizonyos időszakban, akkor az értékelőben felvetődhet a kérdés: vajon miért nem érvényesül ez a szint folyamatosan.

Számos önkormányzat Európában és a tengerentúlon²⁶ is úgy találta, hogy a jól kialakított produktivitási mutatók alkalmas eszközei a szervezet tagjai motivációjának. A motiváció általában emelkedik, ha kreatív ösztönzési program épül be a szervezet működésébe.

ad 4. James Q. Vilson²⁷ könyvében a teljesítménymérés két fontos kategóriájának definiálására vállalkozik.

Teljesítmény (output) a szervezet közvetlen cselekvéseinek, eljárásának stb. az összefoglaló neve, míg az eredmény (outcome) a végző következménye a működésnek. Steve Rogers²⁸ elemzésében további alapfogalmak tisztázására is vállalkozik az alábbi séma segítségével.



Forrás: S. Rogers: Performance Management in Local Government. 1990. 55. p.

²⁶ Az amerikai nagyvárosok jelentős része a hetvenes évektől alkalmazza az ún. performance measurement system különböző változatait. Lásd erre vonatkozóan pl. Chicago, Memphis, Dallas, Philadelphia, Indianapolis, New York stb. gyakorlatát. A brit tapasztalatokat foglalja össze Rob Ball and Claire Monaghan: Performance Review: The British Experience. Local Government Studies. Spring, 1996. 40–59. p.

²⁷ James Q. Vilson: Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do it. New York, NY: Basic Books, 1989. 158. p.

²⁸ Steve Rogers: Performance Management in Local Government. 1990. 61. p.

in put = erőforrások

economy: a költségek minimalizálása az erőforrások (staff, eszközök stb.) tekintetében

efficiency: a bemenet és a kimenet közötti kapcsolat

effectiveness: a biztosított szolgáltatások és a működés eredményének a viszonya, pontosabban a megvalósított cél(ok) kiterjedésének mértéke.

Az ábra annál is inkább hasznos, mert rámutat arra, hogy a teljesítmények számbavétele a szervezet mely pontjain lehetséges és az egyes pontokon milyen tényezők (gazdaságosság, hatékonyság, hatásosság) mérésére van lehetőség.

A már hivatkozott Wilson²⁹ a teljesítmény értékelés szempontjából négy féle közgazgatási szervezetről beszél: egyrészt említést tesz a termék (production) és az eljárás (procedural) révén jellemezhető, valamint a mesteriség (craft) és a küzdelem (coping) fogalmak révén leírható struktúrákról.

Az ún. termék szervezetek esetében mind a teljesítmények, mind pedig az eredmények nehézség nélkül megfigyelhetők. A legjobb példa erre egy önkormányzati adóügyi iroda, ahol a cél a helyi bevételek biztosítása, valamint mint eredmény az adóbevételek mértékének folyamatos emelése.

Az eljárásra koncentráló szervezetnél könnyen mérhetőek a működési mechanizmusok, de gyakran homályos a teljesítmény. Könnyű meghatározni és számba venni a napi feladatokat, de végső célok kevésbé egyértelműek. Az ilyen típusnál a feladatok megvalósításának a mikéntje sokkal fontosabb, mint az amit ténylegesen tenni kell.

Az ún. mesteriség típusú szervezeteknél a folyamatok, eljárások nehezen azonosíthatók, ezzel szemben a végeredmény, a teljesítmény egyértelmű, mérhető.

Végül a küzdelem révén leírható szervezeteknek sem a belső mechanizmusai, sem pedig teljesítményei nem mérhetők egzakt módon. Legjobb példa erre az oktatásügyi szervezetek esete, ahol pl. csak néhány bizonytalan módszer áll rendelkezésre annak eldöntésére hogy vajon a tanár mit és hogyan tanít.

Wilson értelmezése alkalmas kiindulópont annak megértésére, hogy a *szervezetek jellege* milyen mértékben befolyásolja a teljesítményértékelő rendszerek alkalmazását.

Ugyanakkor két faktor, a szervezet által a tevékenység felett gyakorolt kontroll és megvalósított szolgáltatás jellege bevezetésével egy folytonos vonal /ún. kontinuum /mentén különböző típusú szervezetek helye jelölhető ki.

Nem definiálható

Definiálható szervezet
szervezet

GYERMEKGONDOZÁS
UTCÁK ADÓK

OKTATÁS

GAZDASÁGI FEJLESZTÉS

Forrás: Turner hivatkozott cikk 7.p.

²⁹ Wilson i. m. 155–160. p.

Számos tényező befolyásolja azt, hogy adott szervezet hol helyezkedik el ezen a kontinuumon. Így többek között jelentősége van a külső körülményeknek, vagy a szervezeti működés közvetlen eredményének. Jó példa erre az oktatás, ahol a tanulók közvetlen életkörülményei legalább annyira meghatározzák, mint az iskolai tanítás színvonala az iskolai szervezet eredményességét.

Új tevékenységek jelentkezése esetén gyakran hiányoznak a megfelelő mérési módszerek. Így például a környezetvédelemmel foglalkozó szervezetek működési eredményességének a feltárását nemcsak az adekvát metodológia gátolja, hanem az igen gyakran változó jogalkotás is.

Kiemelendő, hogy a meghatározható kontinuum egyáltalán nem *sematikus*. Gyakran ugyanaz a vizsgált egység különböző helyekre kerül különböző körülményeknek köszönhetően. Például a katonai szervezetek békeidőben gyakorlatilag nem produkálnak mérhető eredményeket, míg rendkívüli helyzetben a védelmi funkciót szokás a működés eredményeként megjelölni. Ugyanakkor kérdés az, hogy ez a funkció milyen formában értékelhető, hogy lehetséges-e metodikailag kifogástalan mérésről ebben az esetben beszélni.

A fenti kétségek ellenére vitathatatlan, hogy minél jobbra haladunk ezen a skálán, annál inkább nő a lehetősége a mennyiségi mutatók alkalmazásának, figyelemmel az adott szervezet céljaira. Ugyanakkor még ebben az esetben is törekedni kell komplex indikátorok és elemzések használatára.

ad. 5. Minden szervezetben a minőség komplex probléma. A hatékonysággal, hatással kapcsolatos felfogás meghatározó az alkalmazott teljesítményértékelő rendszert illetően.

Miért okoz problémát a közigazgatási szervezeteknél a működés mérése? Legtöbb helyhatóságnál a hivatalnokok nincsenek hozzászokva ahhoz, hogy minőségi kategóriákban gondolkodjanak. A tradicionális megközelítés csak arra összpontosít, hogy a szolgáltatás a rendelkezésre álló pénzügyi kereteken belül legyen megvalósítva. Egy másfajta, fogyasztóorientált felfogás már differenciáltabb megközelítést igényel a szolgáltatások biztosítása tekintetében. Egyrészt mert a hatékonyság különböző szintjeinek a számszerűsítése nehéz feladat, másrészt mert a módszer alkalmazásához szükséges adatok összegyűjtése, elemzése, feldolgozása költségigényes.

A teljesítménymérés komplexitása nehezé teszi bármilyen mechanizmus kialakítását abban a kérdésben, hogy hogyan alakítható ki mennyiségi jellegű indikátor rendszer.

ad 6. Bizonyos értelemben a különböző hatékonysági mérések *szervezeti továbbképzési* módoknak is tekinthetők. A teljesítménymutatók ugyanis lehetővé teszik a hivatalnokoknak azt, hogy megbarátkozzanak számszerűsített mutatókkal olyan tevékenységek esetében, amelyeket korábban sohasem mértek szisztematikusan. A vezetők tökéletesíthetik ezeket az eszközöket mielőtt szélesítenék azon teljesítmény indikátorok körét, amelyek tervezése és végrehajtása még bonyolultabb. Kiemelendő, hogy a teljesítményértékelő rendszerek *fokozatos* bevezetése segíthet legyőzni a hivatalnokok ellenállását is.

Mivel legtöbb helyhatóság még csak eshetőlegesen alkalmaz értékelő rendszereket, érdemes vázlatosan áttekinteni a legáltalánosabban használt módszereket.

A leginkább elterjedt megoldás a bemenet (input) és a kimenet (output) kapcsolatrendszer mérése. Legtöbb esetben ez az első lépés bonyolultabb módszerek alkalmazása előtt. Ez a technika számba veszi a kimeneten az eredményeket pl. az összegyűjtött hulladék súlya, a feltöltött kátyúk száma stb. és szembe állítja az erőforrásokkal pl. felhasznált költség, eltöltött munkaóra stb.

A munkastandard és az egységnyi költség révén működő technika szintén a fenti megoldás egy variánsa. A munkastandard megközelítés méri a megvalósított munkaegységek számát, majd összeveti ezt az átlagos munkaórával, amely a feladatok standard megvalósításához szükséges. Az eredmény jelzi, hogy melyik mutató esetében van a standardokhoz képes túlteljesítés vagy lemaradás.

Más típusú hatékonyságmérés az eszközök, s a munkaerő felhasználásának a mutatóit alkalmazza. Ez az eljárás számba veszi a felhasznált, vagy fel nem használt erőforrások mennyiségét a különböző tevékenységek vonatkozásában. A tapasztalatok szerint a felhasználási mutatóknak velejáró problémája az eszközökkel és a munkaerővel kapcsolatos fogalmak pontos definiálásának nehézsége.

Rosen³⁰ fejlesztette ki azt a formulát, amely a szervezeti produktivitás szintjét a következő képlet alapján számolja ki :

$$\text{Produktivitási szint} = \frac{\text{output mennyiség} \times \text{output minőség}}{\text{input}}$$

Nem kívánjuk a szervezeti teljesítménymérés további módszertani problémáit részletezni. Két lényeges összefüggést szükséges azonban leszögezni. Minden értékelő rendszernél egyrészt figyelembe kell venni az indikátorok számát, másrészt pedig azt az időkeretet, amely tekintetében a hatékonyságmérést meg kívánjuk valósítani. Az indikátorok száma minden esetben döntő fontosságú, amely szoros kapcsolatban van a begyűjtött adatok mennyiségével és minőségével. Nyilvánvaló, hogy a túl sok és felesleges adat ún. információs zajt (information noise) okozhat, amely akadályozhatja az objektív értékelést, míg az adathiány a módszer bevezetését teszi lehetetlenné.

Összegezve azt mondhatjuk, hogy a közsférában alkalmazott teljesítményértékelés visszajelzésként funkcionál az adott szervezet vezetői, munkatársai számára. Ennek révén információ kapható a folyamatban levő programok megvalósításáról, továbbá arról, hogy a kitűzött célok irányába halad-e a szervezet. A kapott adatok alapján válik lehetségessé, a nem kellően hatékony politika és a gyakorlat korrigálása, illetve megváltoztatása.

A 80-as évek Amerikájában Peters és Waterman³¹ kutatásai tették világossá, hogy a gazdasági vállalkozások nem csupán profit növelésére törekszenek, hanem ezen túlmenően fontos célnak tekintik a minőséget, a fogyasztók elégedettségét és az alkalmazottak megbecsülését. Ennek a teóriának úgy véljük *mintaértéke* van a közsféra tekintetében is. Ha a legjobb magáncégek nemcsak a profit által vezéreltek, hanem más értékeket is próbálnak megvalósítani, miért ne volna lehetséges ennek a megközelítésnek az érvényesítése a közsféra, a közszolgáltatások területén is, annál is inkább mivel napjaink egyik domináns tendenciája a szolgáltató-szervező közigazgatás ugyanezen célok megvalósítására törekszik.

³⁰ E. D. Rosen: Improving Public Sector Productivity. Concepts and Practice. Newburg Park, CA. 1993.

³¹ T.J. Peters és B.H. Waterman: In Search of Excellence. New York. Harper and Row. 1982.

ZOLTÁN JÓZSA

ORGANISATION AND EFFECTIVENESS IN THE FIELD OF LOCAL GOVERNMENT

(Summary)

In this paper the author try to examine some neglected aspects of the Hungarian local government system, which was established in 1990.

There are quite a lot of evidence that the bureaucratic side of the local government remained the same as it was before 1990, and due to this fact the whole structure is still unefficient and rigid especially in the field of service delivery.

To overcome this problem sooner or later unavoidable to introduce some kind of performance measurement. This interest in performance has been supported by several related developments. The continuing squeeze on municipal budgets has demanded greater efficiency in service delivery and encouraged local governments to consider introducing competition into service delivery.

It is quite clear that the improvement of the service delivery of local authority has been a permanent challenge nowadays. To fulfil this requirement we should pay more attention to the question of performance measurement.

KEMENES BÉLA

Megjegyzések a Ptk. kötelmi jogi részéhez

Bevezetés

A magyar szerződési jogról írni nem könnyű feladat. Mint arról a későbbiek során részleteiben is szó lesz, de enélkül is köztudott: Magyarország a II. világháború befejezését követően a társadalmi szerkezetet, a gazdálkodás rendjét illetően igen különböző, sokszor ellentmondásos változásokon ment keresztül. Természetes, hogy ezt a jogi szabályozás is nagymértékben követte, illetve tükrözi. Elég csak arra utalnunk, hogy 1945-től 48-ig terjedően bizonyos polgári liberális szakasz érvényesült, melyet azonban a mondott időponttól kezdődően mind erősebben jelentkező tendenciaként az ún. közvetlen és épp ezért kötött gazdaságirányítási rend követett. Természetes, hogy e rendszer különböző hatófokkal ugyan, de lényegében egyértelmű trendként az ún. tervutasításos rendszerben valósult meg s ennek folyományaként a tárgyalásunk szempontjából elsőleges szerződési jogra, illetve annak tanulmányozására is a tervgazdálkodási követelmények voltak meghatározóak. Ez a tendencia lényegében 1968-tól kezdődően szigorú kötöttségeiből a jogi szabályozásban is sokat engedett, de a piacgazdasági rendre való nagymértékű és következetes áttérés az 1980-as évek közepétől észlelhető és a jelenlegi szakaszban valósul meg. Eléggé ellentétes irányú jogi megoldásokról lehet tehát számot adnunk, amelyek részben a piacgazdálkodásra való áttérés eredményeként tárgyalanná váltak.

A teljes megértés szempontjából – mint arról a továbbiakban részletesen szólnunk – tudnunk kell, hogy Magyarország első Polgári Törvénykönyve 1959-ben született. A vázolt változások eredményeként ugyan e kódex rendkívül sok módosításon ment keresztül, vitathatatlan azonban, hogy egészében még ma is ez jelenti a polgári jog tételes törzsanyagát. Szinte érintették a személyi jogot, az öröklési jogot, nem alapjaiban érintették a delictuális jogot; igen jelentős változás viszont a témánkon kívül eső *tulajdonjogi* részben és igen vegyes képet látunk a *szerződési jogban*. A szerződések általános szabályai körében ugyanis időtálló jogtételek mellett jelentős módosulások történtek és ugyanez mondható el az egyes szerződésekről szóló részben, főleg az ún. korábbi tervszerződés alaptípusát képező szállítási és beruházási jogviszonyoknál: kevésbé történt viszont változás számos olyan szerződésfajtánál, amelyek főleg az állampolgárok közvetlen szerződési kapcsolatait érintik, mint pl. közönséges vétel, egyszerű vállalkozás, stb. Feltétlen említést kell tenni arról, hogy megjelent az igény újfajta nevesített szerződések törvénykönyvi szabályozására (pl. lízing, factoring, know-how szerződések stb.). Világos, hogy a korszerű szabályozás igénye új törvénykönyv megalkotását teszi szükségessé, a változások törvényi érvényrejuttatása, valamint az új intézmények megfelelő beépítése érdekében. Ez a munka már jelenleg folyik.

A magyar Polgári Törvényről általában

Már előljáróban kell megjegyeznünk és ez bizonyos magyarázatul szolgál a később kifejtendőkhöz, hogy az 1959-ben keletkezett és főleg 1967-ben átdolgozott, majd a továbbiak során kisebb-nagyobb mértékben módosított kódex jelenleg azért nagyjában és egészében válhatott alkalmassá az ily hosszú időn keresztüli funkcionálásra és bizonyos mértékig a jelen helyzetben is alkalmazhatóvá, mert már a törvény megalkotásának az időszakában az ún. szocialista jogok merev egyoldalúsága helyett a törvény igen nagymértékben alkalmazta az ún. klasszikus jogi megoldásokat, főleg a nem tervgazdálkodási szférájú élet- és jogviszonyokban és így ezeknek, illetve ezek közül nem kevésnek a további életben maradásához is reális remény van.

A magyar polgári jog fejlődésmenetének kétségtelenül elsődlegesen fontos, kiemelkedő törvényalkotása az 1959. évi IV. tv. a Magyar Népköztársaság Polgári Törvénykönyvéről, (a továbbiakban Ptk.), amely 1960. május 1-jével, az 1960. évi 11. tvr-el lépett hatályba. Jelentőségét formálisan már önmagában jelzi az a tény, hogy nem csupán jogalkotásunk, de az egész magyar civilisztika történetét tekintve is ez az első magyar polgári jogi kódex. A felszabadulást megelőző időszak ilyen irányú törvényalkotási kísérletei (1900–1928) között lényegében 5 tervezet, illetőleg javaslat készült, ezek azonban később tárgyalandó okokból egyaránt zátonyra futottak, (noha már az 1848. évi XV. törvény elrendelte a polgári törvénykönyv elkészítését és a következő országgyűlés elé terjesztését). A Ptk. igazi jelentősége azonban természetesen nem ebben a formális "elsőbbségben" áll. Sokkal inkább abban, hogy megszületett az az egységes alapelveken és szemléleten nyugvó, lényegében a polgári jog hatáskörébe tartozó majd összes társadalmi viszonyt rendező törvénykönyv, amely a társadalmi igények és követelmények szolgálatára, a fejlődés szilárdítására és előmozdítására nagymértékben alkalmasnak bizonyult. Ezt a hatálybalépés óta eltelt évek tapasztalatai alapján is joggal állíthatjuk akkor is, ha a bekövetkezett társadalmi fejlődés eredményeként a Ptk. eredeti szövegét illetőleg megoldásait részben a jogalkotás, részben a bírói gyakorlat nem egy vonatkozásban módosította és korszerűsítette.

E néhány, a széleskörű vitával kapcsolatos tény világosan bizonyítja azt, hogy a Polgári Törvénykönyv elkészítésének ügyét elsősorban a jogászi közvélemény, de általában sokan a nem jogászok közül is magukénak érezték. A jogszabályelőkészítő munkának ez a módszere mindennél jobban bizonyítja az arra való törekvést, hogy a készülő törvények úgy tartalmukat, mint szövegüket illetőleg általános érdekeket fejezzenek ki, a lakosság egyetértésével találkozzanak.

A Polgári Törvénykönyv *tartalmi és terjedelmi kereteinek* megállapítása során az volt a törekvés, hogy a lehetőséghez képest a polgári jog egész anyagát átfogja és legalább elvi kereteiben a polgári jog valamennyi intézményét szabályozza, tekintet nélkül arra, hogy ezek az intézmények korábban a magánjog vagy a kereskedelmi jog keretébe tartoztak-e; – hogy tehát szabályozza az állampolgárok, valamint az állami, gazdasági és társadalmi szervezetek legkülönbözőbb vagyoni és egyes, más jogterületekhez nem tartozó személyi viszonyait.

Nem tartalmazza azonban a Törvénykönyv a régi magánjognak azt az anyagát, amely az ún. szocialista polgári jogtól különvált és önállóvá lett: a családjogot, valamint a munkajogot. Uralkodóvá vált az a nézet, hogy a *családjogi* viszonyok általában megszábadultak azoktól a vagyoni viszonyoktól, amelyek a polgári családot jellemezték. Amennyiben a viszonyok vagyoni vonatkozásokat is tartalmaznak, ezek nem mindenben

mutatják a polgári jogra jellemző sajátosságait. A *munkajogi* viszonyokban pedig a termelőeszközök zömének társadalmi tulajdonba vétele, az érvényesülő elosztási elv térhódítása folytán sajátos viszonyok nyilvánulnak meg; ezenkívül munkajogi kapcsolatok számos más olyan jellemzőt is mutatnak, amelyek a polgári jogi viszonyoktól jelentős mértékben eltérnek (pl. a munkaügyi igazgatás viszonyai, a munkáltató és munkavállaló viszonyának számos eleme érdekképviselési szerve, szerepe stb.). Mindkét területen továbbá már akkor átfogó törvénykönyv állt rendelkezésre.

Nem szabályozza a Polgári Törvénykönyv a különféle *szellemi alkotásokkal* kapcsolatos jogviszonyokat sem (szerzői és kiadói szerződés, találmányi jog, újítói jog). A kihagyás döntő oka az volt, hogy az előkészítő munkálatok idején még nem eléggé alakultak ki ezen a téren az elvi keretek, másrészt egyes részeknek külön jogszabályban való kodifikálása megtörtént (újítói jog).

Végezetül a nemzetközi egyezményekre tekintettel is – amelyek egyes rendelkezéseinek megújítása akkor napirenden volt – időszerűtlen lett volna törvénykönyvbe kodifikálni a szellemi alkotásokkal kapcsolatos bizonyos alapvető témákat.

A témánk megközelítése szempontjából ezek után nyilvánvalóan a Ptk. *Kötelmi jog lényegének rövid jellemzése* szükséges és indokolt.

A kötelmi jogviszonyok fő intézményeinek (szerződés és felelősség) egybekapcsolódó és ugyanakkor egymástól való lényeges eltérései arra vezettek, hogy

a) a kötelek minden történetileg olyan társadalomban kialakultak, amelyekben az elosztási viszonyok jelentősek, és körüket is nagyban-egészben ez szabja meg;

b) másrészt viszont a kötelek nem minden polgári jogrendszerben helyezkedtek el a polgári jog rendszerileg önálló részeként.

A különféle kötelek elterjedése tehát nem jelenti a kötelmi jog rendszeralkotó kategóriájának megjelenését. A római jog pl. kidolgozta a kötelezettség (obligatio) mibenlétét, keletkezési alapjait, de a római jog nem ismerte a kötelelem általános fogalmát, csupán egyes szerződéseket ismert és rendszerének nem volt kötelmi jogi része. A kötelmi jog a polgári jog rendszere önálló részeként alakult ki az európai kontinensen a XV–XVII. században. Ezzel szemben az angolszász jogokban nincs kötelmi jog, hanem a szerződések joga (Law of Contracts) és a jogellenes magatartások joga (Law of Torts) ismeretes. Ami a kontinentális jogrendszereket illeti, a francia jogban az a sajátosság figyelhető meg, hogy az 1804. évi Code civil a kötelmi jogot (Obligations) nem tárgyalja a polgári jog önálló részeként, mert a napóleoni korszakban Róma utánzásának következtében is nagymértékben visszatértek az Institúciók rendszeréhez, de a francia *jogászok* a kötelmi jogot mégis egyöntetűen a francia magánjog rendszerileg önálló részének tekintik. Az osztrák jog viszont az 1811. évi OPT-ben nem a dologi és a kötelmi jogot különbözteti meg, hanem a dolgok jogán (Sachenecht) belül a dologi jogokat (dingliche Rechte) a dolgok személyes jogától (persönliche Sachenrechte), ami a ius in re (dologbani jog) és a ius ad rem (dologházi jog) megkülönböztetésének felel meg, és lényegében megfelel a dologi és a kötelmi jog megkülönböztetésének.

A német pandektajogban teljesen meggyökeresedett a dologi és kötelmi jog különbsége. Ennek megfelelően az 1896. évi BGB-ben a kötelmi jog külön részt alkot (Recht der Schuldverhältnisse), és pedig a dologi jogot megelőzően. A svájci magánjogban a kötelmi jogot a polgári törvénykönyvön kívül álló külön törvény (1881., majd 1912., végül 1936) szabályozza.

A magyar tervezetek és az 1928. évi Mtj. a kötelmi jogot a magánjog önálló részeként szabályozzák; a kötelmi jog dogmatikáját pedig a korabeli tudomány legmagasabb

színvonalán álló eredetiséggel elsősorban Grosschmid Béni dolgozta ki "Fejezetek kötelmi jogunk köréből" című, először 1898-ban megjelent munkájában.

Az ún. szocialista polgári jogi rendszerek polgári törvénykönyvei, a polgári törvénykönyvtervezetek (az 1956. és 1961. évi lengyel) a kötelmi jogot megtartották a polgári jog önálló részeként. A kötelmi jog hasznos absztrakció. A kötelmi jogba alapjában azok a jogintézmények tartoznak, amelyekben a szolgáltatást valamilyen formában az egyenérték határozza meg. Ugyanakkor e rendszeralkotás arra törekedett, hogy a súlypontokat ne az egyébként hasznos absztrakciók, hanem a valóságban tömegesen jelentkező jelenségek körül alakítsa ki. Ez pedig arra vezetett, hogy a "szocialista kötelmi jog" részletes kifejtése elsősorban a legfontosabb kötelemkeletkeztető tények nyomán létrejövő kötelek, tehát a szerződéses viszonyok, és a jogellenes károkozás folytán létrejövő felelősségi viszonyok kifejtését jelentette. Erre vezethető vissza pl., hogy a magyar polgári törvénykönyvnek van ugyan kötelmi jogi része, de nincs általános kötelmi jogi szabálya, mert minden rendelkezés – így a közvetlenül államigazgatási aktusokból folyó kötelek kivételes lehetőségére és az egyoldalú jogügylet kivételes kötelemfakasztó hatályára való utalás is – vagy a szerződésekről szóló címekbe, vagy pedig a jogellenes károkozásról és jogalap nélküli gazdagodásról szóló címbe tartozik. E címeken kívül kötelmi jogi szabályt a kötelmi jogról szóló rész nem tartalmaz. (vö. *Világhy-Eörsi: Magyar Polgári Jog I. kötet, Tankönyv, 1965.*)

Ami pedig *legközelebről a témánkat, a szerződési jogot illeti*, itt a következők mondhatók:

A Polgári Törvénykönyv Negyedik Részének I. Címe "A szerződés" elnevezés alatt a 198–338. §-ig, III. Címe pedig "Egyes szerződések" elnevezés alatt a 365–597. §-ig terjedően szabályozza a polgári jogi szerződés intézményét. A szerződések joganyaga tehát 372 §-t tesz ki, azaz a 685 §-ból álló kódex egészének több, mint a felét öleli fel. A §-ok száma természetesen magában véve még túlságosan sokat nem mond; a szabályok nagy tömege önmagában még formális értékű; visszavezethető volna esetleg pl. a szabályozás által átfogott terület rendkívül heterogén tartalmára, ahol tehát általánosításra kevésbé volt a törvényalkotónak lehetősége, vagy arra, hogy a jogalkotó e körben a kazuisztika mezeire tévedt stb.

Az első feladat tehát annak a reális magnak a felkutatása, mely a számokban csupán formálisan tükröződik; elvi magyarázatot kell adnunk arra, hogy a szerződés jogintézményében miért a jogtételek e nagy bőségének az összesűrűsödése. Választ kell adni arra, legalábbis indirekt módon, hogy a számoknak e tekintetben van-e reális jelző szerepe: nagyjából hűen tükrözik-e azt, hogy a társadalmi viszonyok szélesebb körét átfogó, vagy csak csupán szűkebb körre korlátozódó, fejlődő vagy elhalóban lévő, hasznosítható vagy elhanyagolható értékű jogintézményről van-e szó. A felvetett kérdést most már egészen konkrétan úgy is formulázhatnánk: mi a szerződés társadalmi-gazdasági jelentősége, funkciója, "életképességének" magyarázata általában, különösen a magyar viszonyok között.

A kötelmi jog két alapintézménye; a szerződési jognak és a felelősségi jognak jellemző sajátosságai a magyar jogban

Tanulmányunk bevezető soraiban már jeleztük, hogy a Polgári Törvénykönyv Negyedik Része három címre tagolódik; ezek közül az első a szerződések szabályaival foglalkozik, a második a polgári jogi felelősség intézményét tartalmazza, a harmadik

pedig az egyes szerződésekről szól. A Ptk. ezzel eltért a korábbi magyar tervezetek, illetve javaslatok rendszerétől, hiszen az 1928-ban napvilágot látott Mtj. pl. a szerződések általános és különös szabályai után helyezte el a szerződésen kívül okozott károk megtérítéséről szóló rendelkezéseket és eltér több polgári törvénykönyv rendszerétől is. Az OPTK pl. a szerződési jog utáni XXX. fejezetében tartalmazza a kártérítés és elégtételi jogot; a BGB-ben a tiltott cselekményekről szóló 25. cím ugyancsak a szerződések általános és különös része után nyert elhelyezést. A kódex szerkezetileg javarészt a szocialista törvények megoldását követte; a csehszlovák Ptk. a kötelek általános szabályai utáni XVI. fejezetében, a bolgár kötelmi jogi törvény a kötelek és a szerződés általános szabályai után a II. 4. pontban tartalmazza a kártérítés joganyagát; az OSZFSZK Polgári Törvénykönyv ezzel szemben a korábbi megoldásokat követte és a kötelmi jog végén a XIII. fejezetbe helyezte el a károkozásból származó kötelek szabályait.

A most említett elvi megfontolások közül témánk szempontjából a legjelentősebb az a felismerés volt, amely szerint a kötelmi jog hagyományos anyaga voltaképpen két egymástól sok tekintetben eltérő jellegű intézményből áll. A kötelmi jogok két alapintézménye ugyanis: a szerződés és a felelősség; ennek megfelelően a kötelmi jogi részben a döntő sajátosságokat tekintve kétféle jogviszony került szabályozásra: a szerződési viszony és a felelősségi viszony. Az első csoportba azok a viszonyok tartoznak, amelyek útján – leegyszerűsítve – a javak cseréje bonyolódik le szerződés formájában. A társadalmi viszonyok második csoportja olyan viszonyokból adódik, amelyek a szerződések körén kívül eső jogsértések nyomán keletkeznek. Első esetben tehát meghatározott gazdasági cél eléréséről (tehát pozitív eredményről), a második esetben meghatározott jogellenes vagy a jog által el nem ismert állapot kiküszöböléséről (negatív eredményről) van szó.

Nem hallgatható azonban el, hogy a kötelmi jogon belüli szerkezeti tagolás – amint már említettük – figyelemmel van az ismertetett elvi szempontokra. Tükrözi ezt mindekelőtt azzal, hogy a kötelekről – mint összefoglaló kategóriáról – külön szabályokat nem ad, azaz nincs olyan része, amely egybevéve tárgyalná azokat a sajátosságokat, amelyek egyaránt irányadóak a különböző kötelmi szerkezetű (szerződési és felelősségi) jogviszonyokra, a kötelmi jog címmel ellátott részen belül csupán szerződésről és szerződésen kívüli károkozásról van szó.

A főrészen belüli ilyen tagolás mellett figyelemmel kell lenni azokra az összefüggésekre, amelyek a szerződési és felelősségi viszonyok között fennállnak; ezek jórészt a szerkezeti hasonlóságból adódnak. A szerződések több szabálya megfelelően alkalmazható felelősségi viszonyokra, a felelősségi jogban foglalt megoldások, főleg a felelősség jellegét, a kártérítés mértékét meghatározók pedig irányadók szerződésszegési szankciók néhány kérdésére. Ezek a megfontolások végül is odavezettek, hogy a Ptk. rendszerében *a felelősségi jog anyaga a szerződések közös szabályait követi*, s csak ezután kerül sor a Negyedik Rész III. Címében az egyes szerződések részletes kifejtésére. *Az összefüggéseket* fejezi ki, hogy a 318. § szerződésszegésért való felelősségre, valamint a kártérítés mértékére – a kártérítés mérséklésének kizárásával – a szerződésen kívül okozott károkért való felelősség szabályait rendeli alkalmazni, más oldalról viszont a 360. § előírja, hogy *a szerződések közös szabályai közül az engedményezésre, a tartozásátvállalásra, a követelések biztosítására, a teljesítésre és a beszámításra vonatkozó szabályok vonatkoznak a kártérítési követelésekre is*; bizonyos kivételekkel áll ez az elévüléssel kapcsolatos rendelkezésekre is.

A szerződési és szerződésen kívüli felelősség alapkérdései; a polgári jogi felelősség jellemzői

A Polgári Törvénykönyv rendszerének bemutatásánál egyértelművé vált, hogy a delictuális, illetve kontraktuális viszonyokat a törvénykönyv egyaránt a kötelmi jogi részben rendezi. A felelősségi jogviszonyok eme két fő ága szempontjából ugyanis azonosítást jelent, hogy mindkettő ún. kötelmi jogviszonyt eredményez, azaz relatív szerkezetű és abszolút tartalmú jogi kapcsolatot.

Lényeges különbség azonban, hogy a kontraktuális felelősség ún. *kétfázisú* jogviszony, amely

a) valamely érvényesen létrejött szerződésnek

b) a szerződésben foglalt valamely kötelezettség jogellenes megsértését jelenti s e két *momentum* megvalósulásával áll be a felelősségi mechanizmus. Ezzel szemben a delictuális felelősség esetében csupán egy fázisról van szó, hiszen a felek között korábban jogviszony nincsen, a jogellenes magatartás aktualizálja a felelősségi szabályok alkalmazását.

A magyar jog tehát a kontinentális jogrendszerekhez hasonlóan a kötelmi struktúrában látja azt az összetartó kapcsot, amely a szerződés és a felelősség között fennáll; nem követi tehát az angolszász típusú jogrendszereket, melyek mint – ahogy már szó volt róla – *tort* intézményét *élesen elkülönítik a contract* intézményétől.

Mindennek törvénykönyvi lecsapódása a magyar jogban úgy jelentkezik, hogy a szerződéses felelősség főszabályait a Negyedik Rész Első címe az egyes nevesített szerződésszegési esetek körében tárgyalja, míg a delictuális tényállásokról döntően a Negyedik Rész Második címe szól felelősség szerződésen kívüli károkozás esetében. Természetesen a contractuális felelősség szempontjából jelentősége van továbbá az egyes nevesített szerződésekről szóló Negyedik Rész Harmadik címének, ahol a speciális szerződések egyes különös felelősségi szabályai kerülnek tárgyalásra. Fontos jellegzetessége a magyar jognak továbbá, hogy a felelősségi jogkövetkezmények (szankciók) leggyakrabban alkalmazott formájáról, a kártérítésről részletes szabályokat a delictuális felelősségről szóló részben tartalmaz és csak utal annak a kontraktuális felelősség körében alkalmazhatóságáról (318. §) méghozzá bizonyos minimális eltéréssel. E rendszeri megoldásnak nem elvi, hanem kizárólag kodifikációs technikai, pontosabban ökonomiai indoka van: a kártérítési szabályok ismétlődése a kontraktuális és deliktualis részben szükségtelen, *elegendő* volt tehát a deliktualis részben történő elhelyezés, ami azonban *semmi módon nem jelent primátust* a kontraktuális felelősségi szabályokhoz képest.

A felelősség fogalmi körülhatárolásának részletezése túl esik a jelen munka keretein. Mindenesetre megállapítható, hogy a magyar jogirodalomban is meglehetősen sokat vitatott kérdéssről van szó. (Csak szélsőségeként említve: az egyik nézet pl. a másik minden olyan tényállást felelősségi típusúnak tart, ahol a szankció a helyreállítást, a reparációt eredményezi, mivel ez áll a polgári jog fő funkciójával, az élet és a vagyontbiztonság biztosításával, a forgalmi biztonság szolgálatával leginkább összhangban.

Egyébként e kérdésnek, a biztosítás gondolatának hazai jogunkban is észlelhető terjedősége a kérdés elméleti jelentőségét csökkenti: az egyébként egyike azoknak az új jelenségeknek, amelyekkel a magyar felelősségi jog napjainkban gazdagodik. Ilyennek mondhatjuk továbbá azt a felismerést, hogy a *felelősségi jogviszonyok relatív szerkezete, illetve annak értéke* mindinkább *viszonylagossá válik*. Bővebb kifejtés nélkül utalhatunk ezzel kapcsolatosan az éppen napjainkban aktuális ún. termékfelelősség új és jogunkban eddig csak egyes részleteiben ismert szabályozására. A most tárgyalt megállapítások

mellett röviden *felvázolhatjuk azokat a fő jellegzetességeket*, amelyek a magyar jogban a polgári jogi felelősséget jellemzik és *amelyek karakterizáló sajátosságok révén az az egyéb jogágak felelősségi jogviszonyaitól minőségileg különböztet.*

1. A polgári jogi felelősségben szükségképpen elemek a jogellenesség, a kár, illetve hátrányos eredmény és a kettő közötti okozati összefüggés; az ún. felróhatóság (vagy szinonim értelemben vétkesség) csak rendszerinti, de *nem szükségképpen* elem.

A *vétkesség nélküli* felelősség az egyéb jogági felelősség körében vagy teljesen ismeretlen, pl. büntetőjogi, vagy a vagyoni felelősség körében is kivételesen ismert pl. munkajogi felelősség. Ezen alapul aztán a jogalap szempontjából az az alapvető tagolódás, mely a polgári jogban szubjektív felelősségen belül is ún. rendes és csökkentett, az objektív felelősségen belül pedig fokozott és feltétlen felelősség között. A polgári jogi felelősséget tágabb értelemben szokták eredményfelelősségnek is nevezni; az eredményfelelősségnek van egy szűkebb értelme is azonban, mely azt juttatja kifejezésre, hogy a polgári jogi szankció mindig feltételez bizonyos hátrányos eredményt.

2. Mindezek átvezetnek a polgári jogi felelősség második sajátosságához. A polgári jog nem ismeri, ill. nem szankcionálja általában az előkészületet, a kísérletet stb. Ha van eredmény, akkor, de csak akkor van szankció. Ha az egyébként jogellenes magatartás *eredményben* nem materializódik, polgári jogi szankció alkalmazására általában nem kerül sor.

3. Harmadik jellemző sajátosság, hogy a polgári jogi felelősségi szankciók szempontjából a magatartás milyenségét általában nem súlyozzuk, a szankciónak a nagysága a magatartás minőségétől általában nem függ. A szándékos vagy a gondatlan magatartás szankciójának a mértéke a bekövetkezett eredmény (elsősorban a kár) nagyságától függ; ez határozza meg az alkalmazható szankció mértékét, azaz a kisebb súlyú "vétkesség" nem eredményez kisebb mértékű felelősségi szankciót (szemben pl. a személyi felelőségen alapuló felelősségi rendszerekkel).

4. A polgári jogban igen gyakran a helytállásra nem a közvetlen károkozó, hanem más személy, illetve szervezet tartozik felelősséggel. Intézményesen ez a helyzet pl. a jogi személyek felelőssége esetében, hiszen ezek vonatkozásában a szó igazi értelmében polgári jogilag értékelhető jogellenes magatartást tanúsító alany nincsen. (Természetes, hogy a jogi személy alkalmazottja stb. mint elkövető jelentkezik, de a polgári jogi felelősség vonatkozásában az ő személye háttérben marad és a helytállásra maga a jogi személy köteles.) Ezen túlmenően is igen gyakori az ún. mögöttes felelősség alkalmazása, amikor is nem a konkrét elkövetőt, hanem helyette, vagy mellette – nyilvánvalóan a reparáció biztosabb érvényesülése érdekében – más személy köteles helytállással pl. üzembentartó, gondozó, államigazgatási szerv stb.

5. A polgári jogban ismételtén a *reparációs elv* szolgálata érdekében igen gyakran kettős fázisban bonyolódik a jogkövetkezmények érvényesülése. Az első fázist a közvetlenül felelőssé tehető és károsult közötti viszont jelenti, és az tipikusan polgári jogilag szabályozott helyzet, míg a második fázist igen gyakran olyan belső viszony jellemzi, amikor a helytálló és a közvetlen károsodó jogviszonyáról van szó, amelynek az elbírálása már gyakran nem is polgári jogilag szabályozott kérdés, pl. munkáltató felelőssége a károkozó munkavállalóval szemben.

6. a) A polgári jog általában főszabályként a teljes *szankcionálás* elvét követi, ha a törvényi feltételek a felelősségi jogalap szempontjából fennállnak. A szankció *mérséklésére* tehát akár *méltányosságból* is csak *kivételesen* van lehetőség (ún. felelősségcsökkentő méltányosság), de csakis a deliktualis felelősség körében.

b) A polgári jogi felelősséget általában vagyoni felelősségnek szokás nevezni. Ez szükségképpen következik a polgári jog már tárgyalt fő funkciójából és ebből következik, hogy a szankciók is *általában vagyoni természetűek* (főleg kártérítés). A nem vagyoni szankciók főleg személyhez fűződő jogok megsértése esetében általában lényegesen szűkebb vonalban érvényesülnek.

c) A polgári jogi felelősséget és ezt a törvénykönyvek igen világosan tükrözik: két fő területre szokás osztani, melyek egymással mellérendeltségi viszonyban állnak: a deliktualis (szerződésen kívüli), és a kontraktuális (szerződésszegési) felelősségre. (Nem lehet a két terület közötti sorrendiséget megállapítani pusztán azon az alapon, hogy a törvénykönyvek – és így a Ptk. is – a szerződésen kívüli felelősség, illetve az ahhoz kapcsolódó kártérítés szabályait részletezi és a szerződésszegési szabályok körében történő alkalmazására csupán utal. Mint már mondtuk, ez a megoldás ugyanis nem elvi, hanem kodifikáció-ökonomiai megfontoláson alapul. Ugyancsak kifejtettük már, hogy a két felelősség között jellegbeli különbséget az jelent, hogy a kontraktuális felelősség jellegénél fogva ún. kétfázisú jogviszony, mely egyrészt egy érvényes szerződést, másrészt pedig második fázisként eme szerződésben foglalt valamely kötelezettség megszegésének szankcionálását jelenti, míg a deliktualis felelősség esetében ilyen kettősség nincs, a károkozó és a károsult közötti kapcsolatot a károkozás ténye állapítja meg.

7. A polgári jogi felelősségben – a többi jogágban általában nem ismert módon – jelentősége van a méltányosságnak, mégpedig mind a jogalap, mind adott esetben a szankció (kártérítés) mértéke szempontjából. A Ptk. a korábbi jogi megoldást pontosabb fordítottjaként ugyanis bizonyos esetben ismeri az ún. felelősségalapító méltányosságot, amikor a jogellenesség és az okozatosság mellett pusztán a magatartás eredményezi a szankció beálltát, a magatartás minden külön minősítése nélkül (gondozó nélküli vétőképtelen károkozása – Ptk. 348. §). Ettől eltekintve a felelősségalapító méltányosság előfordulása elhanyagolhatóan csekély jelentőségű. Meg kell jegyezni, hogy a polgári jog ismeri a méltányosság másik alakzatát, az ún. felelősségcsökkentő méltányosságot is (a Ptk. itt is a korábbi joggal ellentétes), ez esetben kivételesen a teljes kártérítés helyett részletes kártérítés megállapítására ad jogot a *jogalkalmazónak* de csak a deliktualis felelősség körében és teljes elengedésre itt sem kerülhet sor.

8. Tulajdonképpen a felelősség fogalmi elhatárolásából következő, igen sokat vitatott kérdése a felelősségi jog irodalmának az ún. felelősségi funkciók megállapítása. A nézetek a polgári jogban is megoszlanak és lényegében két fő irányra koncentrálódnak. Az egyik a prevenció elv szolgálatában a megelőzést – nevelést tekintő fő funkciójának (ebből következőleg szélső esetben csak a felelősségnek, míg a másik, a reparációs elvet tekintő dominánsnak, ami folytán természetesen az objektív felelősség elsődlegességét állapítja meg. A megszabott terjedelmi keretek nem teszik lehetővé a kérdéssel való részletesebb foglalkozást. A monográfia szerzőjének álláspontja mindenesetre az, hogy a polgári jognak, mint jogágnak a funkciójával a vagyoni viszonyok védelmének a forgalombiztonság szolgálatának elsődlegesnek tartja. (Megjegyzendő, hogy ma már az elméletben is ez a gondolat mindinkább tért hódít; s nem egy esetben a prevenció elv képviselői is társadalmi másoldalról a technikai fejlődés eredményeként, azután bizonyos új elemeknek a megjelenésével (pl. a tömegtermelés, vagy éppen biztosítás térhódítása) a vélelmezett vétkesség fokozott elismerése, amely nyilván az objektív elrelativizálódásának a folyamatát állapítja meg.

A reparáció és a prevenció mellett szokás még represszív és szignalizációs funkcióról beszélni. A szignalizációnak csak egyes intézmények (pl. kötbér) van és egyre csökkenő jelentősége, a represszió pedig tulajdonképpen másodlagos reflexhatása a polgári

jogi szankciónak; a szankció kimérésének ugyanis a legritkább esetben indoka a represzáló kiváltása a károkozó terhére.

9. Érdekes sajátossága végül a magyar polgári jogi felelősségnek az ún. *bizonyítási teher alakulása*, pontosabban a bizonyítási rendszerben követett elvi álláspont. Előre kell bocsátani, hogy – sokak nézetével ellentétben – a bizonyítási teher nem pusztán eljárásjogi, sőt elsősorban nem perjogi kérdés, hiszen attól függően, hogy ez a bizonyítási kötelezettség kinek a vállán nyugszik, más szóval, hogy a bizonyítás eredményes vagy eredménytelen voltának előnyét, illetve hátrányát ki élvezzi vagy szenved, döntően *anyagi jogi* konzekvenciái vannak.

A jogrendszernek – kissé leegyszerűsítve – kétfajta bizonyítási rendszert ismernek és követnek: az ún. egyenes (*direkt*) és másoldalról a *közvetett* (indirekt) vagy szinonim kifejezéssel élve az exculpatióis rendszert. A szükségképpeni elemek tehát a jogellenesség, a hátrányos eredmény és a kettő közötti okozati összefüggés bizonyítása *mindkét rendszerben a károsult kötelezettsége*. Merőben eltérő a megoldás azonban a negyedik, nem szükségképpeni, de rendszerinti követelménnyel, nevezetesen a *felróhatósággal* (vétkesség) kapcsolatosan. A direkt bizonyítási rendszerekben a vétkesség fennforgását is a károsultnak kell bizonyítani, azaz neki feladata annak egyértelművé tétele, hogy a felelősségre vonható személy nem megengedett módon (vétkesen) járt el. Ezzel szemben az exculpatióis rendszert követő jogi megoldás a képletet megfordítja és a károkozó feladatává, terhév teszi *vétlenségének* a bizonyítását; ennek sikertelensége esetében felelősséggel fog tartozni.

Világos dolog, hogy a károkozó helyzetét a második megoldásként ismertetett rendszer lényegesen nehezebbé teszi, hiszen a bizonyítás sikertelenségének kockázatát a jogellenesen eljáró károkozóra hárítja. A magyar Ptk. elég egyedülállóan és egyébként a magyar jog többi jogágának felelősségi szabályaihoz képest és rögtön hozzátehetjük: ugyancsak eléggé egyedülálló módon a külföldi jogok bizonyítási rendszeréhez képest is, a felelősség szigorítása érdekében *polgári jogunk az exculpatios (tehát kimentésen alapuló) bizonyítási rendszert vezette be és érvényesíti jelenleg is*.

Szerződések a polgári jogon kívüli egyéb jogágakban

1. *Alkotmányjog*: A magyar jogtudományban korábban alapvető ágazatnak volt szokás tartani az alkotmányjogot, mely a társadalmi és állami berendezkedés legfőbb jogintézményeit szabályozza. Ebben annyi igazság ma is van, hogy a legfontosabb jogforrás jelenleg is a Magyar Köztársaság Alkotmánya, mellyel részleteiben az alkotmányjog foglalkozik. Az Alkotmányban természetesen polgári jogi jellegű tételek is találhatók, de ezekkel az államjog csak általános szinten foglalkozik és e kiinduló tételeket, alkotmányos intézményeket *meghatározott területeken* épp a polgári jog bontja ki. (Ilyen például a gazdálkodás általános rendjére, alanyokra, jogi személyekre, a tulajdonjogra, a jogegyenlőségre vagy éppen más területen az öröklési jogra vonatkozó meghatározott tételek.) A *szerződési jog* területén közvetlenül az Alkotmány ugyan rendelkezéseket nem tartalmaz, de elvi éllel szögezi le a gazdálkodó szervek egyenlőségének, a tulajdoni formák megkülönböztetés nélküli elismerésének, az esélyegyenlőségnek, a személyek és a személyek jogainak – beleértve a vagyoni jogokat is – jogi védelmét stb. Ilyen értelemben tehát az alkotmányjogi tételek és megállapítások a szerződési jogra is – legalábbis alapozó jelleggel: közvetett hatással vannak.

2. *Munkajog*: Ismeretes, hogy az ún. szocialista államok legtöbbségében, de jó néhány polgári államban is a munkajog a polgári jogból (magánjogtól) önállósult jogterületté vált és ezt nem egy országban önálló Munka Törvénykönyve megalkotása is jelzi. Nálunk a II. világháború befejeztével indult meg e differenciálódás és *jelenleg* is a munkajogot önálló jogágként kezeljük.

Legfontosabb terület a mi szempontunkból az ún. *munkaszerződések* joga: elmondható, hogy ez számos a polgári jogban nem ismert sajátossággal és megoldással érvényesülő jogterület. A munkaszerződések problematikájával természetesen nem foglalkozunk. A teljesség kedvéért meg kell azonban jegyezni, hogy a történelmileg kialakult magánjog, mint "anyajog" több olyan megoldást termelt ki, melyek az önállósult munkajog jogágába is átszívárogtak és jelenleg is élő jogként érvényesülnek. Elég például az érvénytelenségre, a joggal való visszaélésre stb. utalnunk, amelyek a szerződési kategóriák körében termelődtek ki, vagy például az ugyan önállósult munkajogi felelősségre gondolhatunk, mely számos magánjogi reminisztenciát hordoz jelenleg is (pl. vétkesség, jogellenesség, stb.).

3. *Családi jog*: A családi jog – bár egyesek által ma már vitatható módon – ugyancsak önálló jogágként él jogrendszerünkben; az ún. családi vagyoni jogban azonban a szerződésekkel kapcsolatos tételek jelentős részben polgári jogi gyökereik, illetve a polgári jog szabályaihoz képest jelentős eltéréseket nem mutatnak.

4. *Agrárjog*: Ez újonnan kialakulóban lévő jogág a *külső* viszonyokat illetően erősen polgári jogi tartalmú; szerződési jogi része, illetve dogmatikáját nagyban, egészben a polgári jogi tételeket, illetve megoldásokat követi.

5. *Pénzügyi jog*: E jogágnak a szerződési jog vonatkozásában különösen a takarékbetéttel kapcsolatos jogviszonyok, a biztosítási és bankhitel, az értékpapírok, továbbá a pénzforgalom viszonyai területén találhatók összefonódva a polgári joggal. A gyakorlatban egyébként a pénzügyi jog és a polgári jog egymással szorosan összefügg, számos pénzügyi jogi jogviszony létrejöttének feltétele a polgári jogi jogviszony.

6. *Közigazgatási jog*: E jogág az, amivel kissé részletesebben kell foglalkoznunk, mert az államigazgatási jogias elemek főleg a kötött gazdálkodás időszakában és elsősorban az ún. tervekkel kapcsolatos lényegét kitevő szállítási és beruházási szerződések igen erőteljesen mutatnak vegyesen polgári jogi és "államigazgatási" elemeket.

Az elhatárolás körében a legtöbbet vitatott kérdés a polgári jog és az "államigazgatási jog", két szempontból is lényegesen különbözik a polgári jogtól: más a szabályozás tárgya és módszere. Az "államigazgatási jog" főleg az állami szervek szervező, végrehajtó, intézkedő tevékenysége során keletkező viszonyokat szabályozza. Kétségtelen, hogy ezeknek a viszonyoknak egy része vagyoni jellegű. Az államigazgatási jog által szabályozott vagyoni viszonyok azonban távolról sem merítik ki az államigazgatási jog tárgyát, sőt inkább jellemzőek a többi nem vagyoni tárgyú (pl. kulturális, egészségügyi, rendészeti, stb.) viszonyok.

Nemzetközi magánjog: Az 1979. évi 13. sz. tvr., amelyet Külkereskedelmi Kódexnek szokás a magyar jogéletben nevezni, V. fejezete tartalmazza a kötelmi jogi kollíziós szabályokat, amelyek segítségével a szerződésre irányadó jog: a szerződés joga (lex obligations) megállapítható és egyben meghatározza azokat a kérdéseket is, amelyekre a szerződés joga nem terjed ki.

Nemzetközi közjog: A nemzetközi közjog, amely szuverén államok egymás közti viszonyát rendező jogágazat, ugyancsak ismeri a szerződési kategóriát, mégpedig "nemzetközi szerződések" elnevezéssel. Ezen elnevezésbeli azonosságai azonban teljesen sajátos szabályok szerint funkcionálnak; a jelzett jogintézmény a polgári jogi szer-

zöldési jog tételei legfeljebb sporadikusan, főleg "per analogiam" alkalmazandó megoldások kerülnek a szabályozásban szóba, mint pl. érvénytelenség bizonyos elemei, módosítása, stb. E témával való foglalkozás azért nem esik kívül a jelen monográfia keretein.

Nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga: Ezek egy része – a belföldi – polgári jogi kapcsolatokból jól ismert szerződésfajtákból áll: adásvétel, bérlet, vállalkozás stb. Jelen-tős számban találunk köztük azonban olyan szerződéseket is, amelyeket nehezen lehetne az ismert szerződéstípusokba besorolni. Ha most ezeket a gyakorlatban kialakult és a gyakorlatban élő és továbbfejlődő szerződéseket *tipikus szerződéseknek* kell minősíte-nünk, mivel az ismert kodifikált szerződések egyikével sem azonosíthatók.

A gazdasági gyakorlat számára azonban ismert és viszonylag pontosan körülhatárol-ható szerződésekről van szó, amelyek tartalmát a szerződéskötési gyakorlat több-kevesebb pontossággal már kialakította. Vannak köztük olyan szerződések, amelyek "megérttek" a speciális kodifikáció számára (így került pl. kodifikálásra a Kódexben a kereskedelmi képviseleti vagy a vevőszolgálati szerződés). Nagyobb hányaduk azonban *még* – tartalmi meghatározottsága ellenére – nem érte el a stabilitásnak azt a fokát, amely elbírná a kodifikálással szükségképpen együttjáró megmerevedés veszélyeit és hátrányait (pl. a kooperációs szerződések).

Végül megemlítjük, hogy az *univerzális igényű* jogegységesítési törekvések között említendő az UNCITRAL által kidolgozott és az 1980 áprilisában Bécsben tartott dip-lomáción elfogadott, az *Áruk nemzetközi adásvételére* vonatkozó szerződésekről szóló ENSZ-egyezményt.

További, a nemzetközi gazdasági kapcsolatok jogában ismert és részletezett szerző-dések címszerű felsorolása:

- *Vállalkozási típusú szerződések*, ezek között a bér munka-szerződések; a berende-zések szállítására és szerelésére vonatkozó szerződések, továbbá az export fővál-lalkozási szerződések.
- *A megbízási típusú szerződések*, ezen belül a képviseleti (ügynöki) megállapodás.
- *A bizomány és a bizományi raktárra vonatkozó szerződések.*
- *A vevőszolgálat szabályozása*, mely meghatározása a magyar jog szerint: "Vevőszolgálati szerződés alapján a megbízott a szerződésben meghatározott ter-mékek rendeltetésszerű használhatóságának fenntartása érdekében, saját költségé-re, a felhasználók számára a megbízó jótállási kötelezettsége alá eső, valamint azon kívüli javítások és karbantartási munkák szakszerű elvégzésére, a megbízó pedig díjfizetésre köteles" (Kódex 32. §).

A vevőszolgálat tehát kettős jogi természetű szerződés: a megbízó (rendszerint az árut szállító vállalat) és a vevőszolgálat ellátását elvállaló megbízott közötti vi-szonylatban megbízási ügylet, míg a megbízott a felhasználók felé vállalkozóként jár el. Már hivatkoztunk arra, hogy "napjaink" (vagyis lényegében a II. világhábo-rút követő évtizedek) nemzetközi gazdasági kapcsolataira – többek között – a szer-ződések új, összetett formái jellemzőek. Ezek – a "hagyományos" polgári jogi szerződésekkel ellentétben – általában nincsenek kodifikálva és csupán a gyakorlat alakította ki és fejlesztette tartalmukat, szokásos kikötéseiket bizonyos egységesítés irányába. Ezek közül – az általában nem kodifikált – az új "formák" közül kívánjuk csupán címszerűen említeni a megállapodásokat, valamint a külföldi vállalatalapí-tás szerződéseit.

Közjog – magánjog problematikája

A jogtudományban köztudott, sőt közismert Ulpianus azon felfogása, amely a jog egészét közjogra és magánjogra osztotta fel, mondván, hogy egyes normák közhaszon, mások pedig a magánhaszon javát szolgálják.

E nézet idők folyamán nemcsak történeti értékűvé vált, hanem lényegében a XVIII. századtól kezdődően a jogrendszer tagozódásának elvi alapjává is lett. Mint az Állam- és Jogtudományi Enciklopédiában (Akadémiai Kiadó, Bp. 1980.) olvasható: "Az újkorban doktrinálisan és gyakorlatilag az ágazati kodifikációk révén kísérletek születtek a közjog és magánjog nagy csoportjain belül mélyebb és részletesebb tagolásra.

A klasszikus polgári kodifikációk egyöntetűen jogági kodifikációkként jöttek létre. Mindazonáltal a jogrendszer tagozódásának problémája a közjog és magánjog megkülönböztetésének a megalapozása maradt. Csakúgy, mint a klasszikus római jogban, a szabadversenyes kapitalizmus kontinentális jogágban is a közjog és magánjog felosztása a társadalmi-gazdasági viszonyok és jogi tükrözésük adekvát kifejeződése volt. Felosztási alapként kerestek új kritériumokat (a legáltalánosabb szerint a közjogra az állam és polgári alá- és fölérendeltségi viszonyra jellemző, míg a magánjogban nagyfokú magánautonómia érvényesül), és végül is a köz- és magánjog kettőssége oly hatalmassá növekedett, hogy saját történelmi feltételein túl ehhez ragaszkodtak a monopolisztikus fejlődés során is, amikor az állami beavatkozás a magánszférának gondolt gazdasági stb. területeken is egyre állandósultabb és kiterjedtebb lett, amikor vegyes szakjogok néven már a köz- és magánjog kettősségét meghaladó közöttek jogágak (gazdasági jog, munkajog stb.) jöttek létre." A köz- és magánjogra történő felosztás mai bírálatában a jogfejlődés nyilvánvalóvá tette e rendszer elvi meghaladottságát és elismerésének ellenére az elmélet következetesen kibontott válaszhoz nem érkezett el. Ahogy az előbb említett Enciklopédiának gondolatmenete folytatódik: "Anélkül, hogy a társadalmi-gazdasági berendezkedésben vagy ennek jogi tükrözésében lényeges különbségek mutatkoztak volna, egyes szocialista jogrendszerekben gyakorlati megfontolásokból vagy merőben szubjektív okokból különféle jogágak intézményesedtek (törvénykezési jog, törvénykezési szervezeti jog, gazdasági jog, javító-nevelő munka joga); az elfogadott jogágakban elméletileg ki nem küszöbölt következtelenségek megmaradtak (áttételeesség az államjogban, átfedések az államjogban és államigazgatási jogban, nemvagyonni viszonyok a polgári jogban stb.); sőt az elvileg független jogágak közötti specifikus kapcsolatok rendszertani alapjai, jogági csoportot képező jellegük elméletileg szintén megválaszolatlanok maradtak (államjog az államigazgatási joggal, polgári jog a családjoggal, polgári jog és termelőszövetkezeti jog külön-külön a földjoggal, az ún. anyagi jogok az eljárási jogokkal stb.)."

Joggal állítható ilyen körülmények között, hogy a közjog – magánjog szerinti jogrendszerbeli differenciálás ma már meghaladott sőt bizonyos értelemben szimplifikálónak mondható. Egyébként is a *jogrendszer tagozódása a jogágak szerinti megkülönböztetésen* alapuló felépítést kívánja meg, illetve a jogrendszer átfogó szemlélete csak a jogágak egymáshoz való viszonyának tisztázásával tekinthető korszerűnek.

A szerződések általános és különös részének kapcsolata

A Negyedik Rész első címe "A szerződés", Harmadik Címe pedig "Egyes szerződések" elnevezést viseli. Ennek rendszeri beosztását az előzőekben már megadtuk. Rövi-

den foglalkoznunk kell azonban a kötelmi jog eme két címének *egymáshoz való viszonyával*.

Azt talán felesleges hangsúlyozni, hogy a két cím egymással rendkívül szoros, mondhatni elválaszthatatlan kapcsolatban van, s a joggyakorló számára szerződési jogvita csak a két címben foglaltak együttes alkalmazásával oldható meg. Az *általános_rész* ugyanis – mint ahogy a nevében is benne van – azokat a jogtételeket sűríti össze, amelyek *valamennyi* szerződésre, vagy legalábbis azok nagy többségére vonatkoznak és amelyeknek minden egyes szerződésben való megisméltése nyilvánvaló kodifikációs – ökonomiai szempontból értelmetlen volna. Az ajánlatra, a szerződés létrejövetelére, a szerződés megerősítésére, a szerződésszegésre stb. vonatkozó jogtételek többé-kevésbé minden szerződés esetében azonosan alakulnak és így e rendelkezések egy bizonyos általános részben – hasonlóan egyébként azon külföldi törvénykönyvekhez, amelyek ilyen részt egyáltalán ismernek – összefoglalhatóak.

Tisztában kell azonban lennünk azzal a vitathatatlan ténnyel, hogy a *szerződés* a maga absztrakt formájában a *valóságban nincs*, hanem a *tényleges* életben *csak nevesített szerződések*, pl. adásvétel, bérlet, tartás stb. léteznek. E nevesített esetek részletes rendezéseit a Harmadik Cím tartalmazza, amely jellegében főleg *kettős szempontból tér el* a szerződések általános szabályaiba foglalt rendelkezésektől. Egyrészt az itt foglalt rendelkezések azért különös szabályok – és az általános részben nem szerepeltethetőek, mert az adott rendelkezéseknek jelentősége csak a meghatározott konkrét nevesített ügylet vonatkozásában van (pl. a fuvarlevélnek jelentősége csak a fuvarozási szerződés körében van, vagy a jogszatosság főleg csak az adásvételi szerződésnél bír jelentőséggel). Más oldalról pedig vannak olyan, az egyes nevesített szerződéseknel található rendelkezések, melyek *éppen azért különösek* – és az általános részbe nem férnek bele – mert *eltérést jelentenek* – az általános jogtételekhez képest. Pl. általános jogtétel az, hogy a szerződések formátlanul jönnek létre, de különös részbeli rendelkezés az, hogy ingatlan adásvétel esetében okirati formára van szükség. A III. Cím szabályainak egyik csoportja tehát az általános részben *nem rendezett*, másik csoportja az általános részben *eltérően rendezett* tényállásokra szólóan állapít meg rendelkezéseket.

A Polgári Törvénykönyv szerződési jogról szóló rendelkezéseinek néhány szerkezeti és szerkesztési sajátossága

A Ptk. szerződésekről szóló része szerkezetileg rendelkezik néhány olyan sajátossággal, amelyről érdemes említést tenni.

a) A "hagyományostól" való egyes rendszerbeli eltérések szinte szükségképpen fakadnak abból az elvi megfontolásból, hogy a kódex "Általános részt" nem tartalmaz. Ez indokolja, hogy pl. az elévülést, – mint valamely követelés állami érvényesíthetőségét kizáró jogi helyzetet – a Ptk. a szerződések közös szabályai körében tartalmazza. Kódex-szerkesztési megfontolás tükröződik abban, hogy pl. a zálogszerződést a rendszeri felépítés szempontjából úgy szemlélte a törvényalkotó, mint ahogyan az a valóságban tipikusan megjelenik: a szerződés biztosítékaként. Hasonló megfontolásból kiemelte a korábbi jogot "dologi jogi" materiából a telki teherjogot, s azt ugyancsak az életszerűen leginkább előforduló formájában, mint a tartási és életjáradéki szerződésekkel kapcsolatos különleges kikötést szemlélve – bizonyos módosított formában – az ezekről szóló fejezetekhez kapcsolódóan helyezte el.

b) A rendszer kialakítása szempontjából sem maradhatott hatástalan, hogy a kódex szerződési joga következetesen igyekszik érvényre juttatni azokat az elveket, amelyek a szerződési rendszer jogi szabályozásának a meghatározó sarkkövei. Ez pedig rendszerbelileg azzal jár, hogy a leglényegesebb alaptételeket a szerződésekről szóló rész legelső fejezete rögzíti. Ilyen pl. az, hogy a szerződés általános kötelemfakasztó tényállás, hogy a szinallagma védelme a törvényben központi fontosságú stb. De az alapvető elvek rendszerbeli hatása tükröződik a későbbi fejezetek során pl. abban, hogy a kódex a teljesítést nem "degradálja" egyszerűen "egy" kötelemszüntető okká, hanem – mint az ügylet legjelentősebb fázisát jelentő aktust – a többi kötelemszüntető körülménytől elválasztva önálló fejezetben szabályozza. Elvi megfontolásokkal magyarázható az is, hogy a szerződésszegésről szóló fejezetben a hibás teljesítés körében döntően a kelékszavatosság szabályozására került sor stb.

c) Az egyes szerződések általános szabályait tartalmazó rész mellett az *egyes szerződésekről szóló rész is mutat említésre méltó szerkezeti* jellegzetességeket, amelyek ugyancsak elvi, illetve kodifikációs technika megoldások eredményei. Ezek közül példaként csupán néhányat említünk:

A Ptk. szerződési rendszerében érvényesülő visszterhesség vélelme tétel folytán a kódex eltér a szinte hagyományos tankönyv rendszertől. A Ptk. ui. elsősorban a tipikusan visszterhes szerződéseket, ezt követően az ingyenes és visszterhes változásban egyaránt előforduló szerződésfajtákat, végül a tipikusan ingyenes szerződéstípusokat szabályozza (bizonyos kivételektől eltekintve). A szerkezeti felépítésnél tehát a visszterhesség elve, nem pedig a szolgáltatás jellege volt az alapvető meghatározó szempont.

Elvi megfontolás tükröződik abban, hogy a különös rész tudatosan az alapvető sajátosságokat mutató két szerződésfajtaival: az adásvétellel és a vállalkozással vezeti be az egyes szerződésekről szóló joganyag szabályozását; e két szerződésfajta legfontosabb megoldási módjai a legtöbb visszterhes szerződésfajtnál több-kevesebb módosítással megtalálhatók.

A magyar jogtudományunkban, a jogágakkal kapcsolatos korabeli felfogással is magyarázható, hogy a kódex az egyes szerződések körében tartalmazza a korábbi jog klasszikusan kereskedelmi ügyleteit: a fuvarozást, a szállítmányozást, a bizományt, a biztosítást, és egyben felszámolja a kereskedelmi és a közönséges vétel közötti különbségeket. (Ezzel egyben a magyar Kereskedelmi Törvénynek a kereskedelmi ügyletekről szóló általános része tárgyalanná vált.)

d) *A különös rész szerkezetbeli jellegzetessége továbbá*, hogy egyes fejezeteken belül lehetőleg azonos rendszerű felépítést követ a törvény. Az adott szerződésről szóló fejezet első szabálya mindig a szabályozás szerződés lényeges fogalmi jegyeit foglalja magában; ezt követi a felek jogait és kötelezettségeit rendező rész, majd pedig a jogviszony megszűnéséről szóló szabályozás. (Bizonyos esetekben e sémát teljesen követni nem lehetett, főleg ha az adott szerződésfajta sajátosságai különös szabályanyag beiktatását tették szükségessé.)

Szerkesztési sajátossága a kódexnek az is, hogy lényegileg azonos tényállásokat nagyrészt *azonos fordulatokkal szabályoz*. E módszer a szabályozás egyöntetűségét, és így a rendelkezések könnyebb alkalmazását nagyban előmozdítja. Megjegyzendő, hogy az azonos fordulatok *nem csupán szövegezésbeli*, hanem *egyben tartalmi azonosságot* is takarnak. Ilyen több szerződésfajtna keresztül vonuló fordulat pl. a teljesítés céljából jogosan vagy jogtalanul igénybevett személy felelősségéről szóló jogszabály (pl. alvállalkozó, almegbízott, alletéteményes), vagy a szerződés megkötése után, de a szerződés

teljesedésbemenése előtt a szerződéstől való elállás lehetőségét biztosító rendelkezés (pl. kölcsön, ajándékozás stb.)

e) Végezetül a teljesség kedvéért megemlítendő, hogy az Egyes szerződések főcím az utána következő rész tartalmát *nem fedi teljesen*. A törvény ui. e körben nemcsak a szerződésre vonatkozó rendelkezéseket tartalmaz, hanem ide vette fel *bizonyos egyoldalú jogügyletek* szabályait is (díjkitűzés, kötelezettségvállalás közérdekű célra). Ez ugyancsak arra Ptk. előkészítése során megszilárdult elvi gondolatra vezethető vissza, amely kodifikatóriusan mellőzhetőnek ítélte az egyoldalú és kétoldalú jogügyletek rendszerbeli szétválasztását.

f) A kódex *rendszeri érdekessége mellett érintjük a Ptk. szabályozásának a szerződési jog körében* is érvényesülő néhány jellegzetességét. A kódex e részben is mellőzi a fogalommeghatározó jellegű szabályokat, összhangban azzal a kodifikációs célkitűzéssel, hogy a törvénykönyvben nem annyira tudományos értékű fogalommeghatározásokra, hanem konkrét viták eldöntéséhez alkalmas jogtételekre van szükség. Mindebből természetesen nem következik az, hogy a törvényben szabályozott egyes intézmények fogalmi ismérvei nem volnának megállapíthatók. Így pl. a szerződés lényege a 198. § és a 27. § (1) bekezdésének rendelkezéseiből jól kihámozható; az egyes szerződéstípusok fogalmát fel lehet tárni az adott szerződéstípus alanyainak legfontosabb jogait és kötelezettségeit egybefoglaló és mindig az adott szerződéstípus szabályainak élén elhelyezett rendelkezésből.

A fogalommeghatározásokhoz hasonlóan mellőzi a kódex a főleg tankönyvekre jellemző – taxációs – igényű felsorolásokat is. E tekintetben is következetesen érvényesített kodifikációs-technikai megfontolás volt az, hogy minden egyes norma ott nyerjen elhelyezést, ahol tényállásbelileg életszerűen leginkább jelentősége lehet. A jogtételek elhelyezését tehát ne jogdogmatikai szempontok irányítsák, hanem az adott tényálláshoz fűződő joghatások egységbefoglalásának a követelménye. Ez magyarázza pl. azt, hogy a törvény nem gyűjti egybe az érvénytelenség számos változatát, hanem esetenként, adott jognyilatkozattal kapcsolatban mondja ki annak semmis vagy megtámadható voltát. Fontos jellemzője a kódexnek, a kazuisztikus szabályozás mellőzésére való törekvés. Áll ez a szerződési jogra is annak ellenére, hogy szám szerint a törvény meglehetősen nagy számban tartalmaz idevágó szabályokat. Ez jelzi, hogy a kazuisztika-mentesség nem eredményezett egyben hiányos szabályozást; a tipikus tényállások valamennyiét a kódex megfelelő részletességgel rendezte.

A szerződések tipizálása

A magyar jog ma már egyértelműen helyezkedik arra az álláspontra – és ezt a tételes szabályok is tükrözik – hogy szerződési jogunkban a típuszabadság elve érvényesül. A szerződési akarat autonómia tehát a felhasználni kívánt szerződés megválasztásában is nagyban egészben korlátlanul érvényesül. Ezt azért kell hangsúlyozni – mert mint említettük – korábban, pontosabban 1968-ig nem minden területen ez volt a helyzet. Bizonyos jogalanyoknak, elsősorban az ún. szocialista gazdálkodó szervezetek bizonyos fajta szükségleteiket meghatározott személyekkel kötött szerződésekkel és meghatározott szerződéstípus felhasználásával elégíthették csupán ki. Ezek a gazdálkodó szervek tehát nemcsak a szerződés tartalma megállapításánál voltak kötelesek bizonyos államilag megállapított feltételeket betartani, hanem kötelesek voltak szükségleteiket elsősorban szállítási szerződések megkötésével beszerezni. Amint említettük, az 1967-es jogsza-

bály-változás eredményeként a típuskényszer ezek körében is megszűnt. [A 25/2967. Korm. sz. rendelet a termékforgalomról kimondja, hogy a szocialista szervezetek (állami vállalatok, intézetek, intézmények, költségvetési szervek, társadalmi szervek, szövetkezetek, ezek szervezetei és vállalatai stb.) piaci kapcsolatok alapján – a jogszabályok keretei között – a termékeket *bármely* szocialista szervezet részére *értékesíthetik* és *bármely* szocialista szervezettől beszerezhetik. A szocialista szervezetek a jogszabályi rendelkezések és a forgalmi kapcsolat jellege alapján *maguk választják* meg az annak rendezésére legcélszerűbb szerződésfajtát.]

Természetes azonban, hogy a szükséglet a szerződéssel betölteni kívánt szerződés jellegét, az alkalmazandó szerződést már meghatározza, illetve azonos típusú szerződésfajták között tesz csak lehetővé válogatási lehetőséget. Pl. tulajdonátruházást csak tulajdonátruházást kiváltó szerződéssel lehet realizálni.

Ami a *Ptk-t* illeti, ennek szerződési rendszerét a korábbiakban már ismertettük. E legális rendszer mellett azonban többirányú nézet is keletkezett, melyek bizonyos fokig eltérő szempontok szerint csoportosítják a hazai jogban ismert szerződésfajtákat. Az első ezek közül az, amely a római jogból örökölt hagyományos *dare, facere, praestare* kategóriákat helyezi középpontba és lényegében a szolgáltatás természete szerint végzi el a csoportosítást. (Nagyban-egészben ezt a szemléletet tükrözi a *Ptk.* rendszere is.)

Ennek kifejtését jelenti az, amely alapvetően *tulajdonátruházási (forgalmi) tevékenység kifejtésében álló (termelési), ügyviteli, használati és értékmozgatási kötelek* között különböztet.

- b) Ennek modernebb változatát jelenti az, mely a következő csoportosítást használja:
 - I. A tulajdonátruházás szerződésai (adásvétel, szállítási szerződés, mezőgazdasági termékértékesítési szerződés, csere),
 - II. A más javára kifejtett tevékenység kötelmei (vállalkozás, fuvarozás ; megbízás, bizomány, szállítmányozás, letét),
 - III. Használati kötelek (bérlet, lakásbérlet, haszonbérlet),
 - IV. Társulások
 - V. Pénz- és értékpapírkötelek (bankszámla, hitel és kölcsön, takarékbetét; biztosítás; értékpapír, váltó, csekk),
 - VI. Tartási és életjáradéki szerződések
 - VII. Ingyenes szerződések (ajándékozás, haszonkölcsönök, közérdekű felajánlás).

Ez a csoportosítás viszonylagosságát maguk a megalkotók is vallják, hiszen bizonyos szerződésfajták több csoportba is sorolhatók, pl. az ajándékozás tulajdonátruházási kötelelem is és ingyenes szerződés is; a megbízásnak, a letétnek és a kölcsönnek egyaránt van visszerthes és ingyenes alakzata.

c) Más szempontú tipizálást alkalmaz a "Magyar polgári jog Kötelmi jog Különös rész" című, 1988-ban Budapesten kiadott Nehézipari Műszaki Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának jegyzete. E szerint a tipizálás szempontjából a polgári jogban az alábbi szerződési formák különböztethetők meg:

- ca) A *Ptk*-ban megnevezett és szabályozott (nevesített) szerződések (pl. vállalkozás, megbízás, bérlet, haszonbérlet stb.)
- cb) Egyéb jogszabályban szabályozott, nevesített szerződések (gazdasági munkaközösség létrehozására irányuló társasági szerződés, kötvényszerződés)
- cc) Jogszabályokban szereplő, nevesítetlen (innominát) szerződések (pl. a befogadó szövetkezet és az alakuló szakcsoport közötti "megállapodás" a termelési rendszergazda és a rendszertag közötti szerződés)

cd) Jogsabályokban nem rendezett, a gyakorlatban előforduló, szokásos elnevezéssel rendelkező, a tipikus szerzödések (pl. együttműködési szerződés, tárolási szerződés).

Teljesen természetes, hogy az ismertett újabb rendszerek egyaránt *mellőzik* a tervszerzödések kategóriáit, noha a Ptk. 1959-es, eredeti alakjában az még *külön* fejezetként szerepelt a szerzödések között. Időközben azonban világossá vált, hogy az a kötöttség, amely a tervszerzödéseknek létalapot és sui generis szerzödéstípust indokolt, időközben meghaladottá vált. Az 1977. évi IV. törvény épp ezért "tervszerzödések" kategória helyett Szállítási és közszolgáltatási szerzödésről beszél (XXXIV. Fejezet) és a 7/1978. Mt. sz. rendelet is ennek megfelelően a gazdálkodó szervezetek szállítási és vállalkozási szerzödéseiről rendelkezik. *Egyszóval a Ptk. tervszerzödési fejezetét az 1977. évi Ptk. reform törölte.*

A témával kapcsolatosan feltétlenül fel kell hívnunk a figyelmet *Vékás Lajos*: A szerzödési rendszer fejlődési csomópontjai c. könyvére (Akadémiai Kiadó, Bp., 1977.) E munka részletezése természetesen nem feladata tanulmányunknak. Végkövetkeztésként azonban ismertetésre érdemesnek tartjuk a következőket: "A szerzödéstipizálás válságjelenségei, köztük a szabványszerzödések kérdései is szoros összefüggést mutatnak a szerzödéstípusok nem mindig korszerű szabályozásával. Ugyanennek a problémának megoldási vetületeként foghatjuk fel az egyes szerzödéstípusok alformációinak szaporodását is. Különösen az adásvételi és a vállalkozási szerzödések esetén találkozhatunk egyre több altípus normatív megfogalmazásával. Részben ugyanerről a töről fakad a szocialista szerzödési rendszerek tárgyalt megoldatlansága is. Az indirekt szabályozott piaci gazdaságirányítás mellett például elvben lehetséges az állampolgárok és a szocialista szervezetek egységes rendszerbe foglalása, de nem minden szerzödéstípusnál valósítható meg az összevont, homogén szabályozás, hanem – az alaptípus "modellezése" alapján – kivételes szabályok (ha tetszik: altípus) felállítása szükséges. Az eltérő szabályok feltétele, a modellezés (például a vállalkozás, a megbízás, a társaság, esetleg a bizomány esetében, hogy a szállítási szerződés teljes különállását ne is említsük) jórészt nem a különböző tulajdoni formák miatt válik szükségessé, hanem azért, mert a fogalommeghatározások tudományos absztrakcióinak szintjén még közös nevezőre hozható szerzödéscsoportok a jogkövetkezmények, a részletsabályok meghatározásánál már nem mindig tekinthetők egyneműnek. A probléma gyökere, lényege itt is abban található, hogy a tudományos típus fogalmi általánossága által átfogott életviszonyok köre nem homogén olyan mértékben, hogy egységesen szabályozható lenne (például üzemi tömegtermelés, szériagyártás vagy bonyolult egyedi gyártmányok egyfelől, hagyományos manufaktúráis, szűk piaci viszonyok másfelől stb.).

Az itt példászerűen említett megoldási módok (szabványszerzödések, altípusok, "modellezés") vagy "jogalkotásszerű" (szabványszerzödések) eszközökkel. Emellett a tipizálás – többször hangsúlyozott – szisztematizálási és didaktikai előnye is gyengíti a szerzödéstípusok indokolatlan, nem kellően átgondolt kialakítása. Nincs szükség tehát új szerzödéstípus elismerésére olyan esetekben, amelyeknél altípus képzésével vagy "modellezésével" a jogalkalmazói gyakorlat kielégítően segíthető.

Mindent egybevetve, a fejlődéstörténet csomópontjait elemezve és értékelve úgy látjuk, hogy a mai kontinentális szerzödési rendszerek sem lehetnek meg a szerzödéstípusok és a szerzödéstipizálás eszméje nélkül".

A szerződések általános csoportosítása

E részben nagyban-egészben a szerződések hagyományos osztályozását mutatjuk be a magyar jogban.

a) Visszterhes, ingyenes szerződés

A magyar jogban e megkülönböztetésnek alapvető fontossága van, ami – tárgyalta módon – a Ptk. rendszerében is kifejezésre jut. E felfogásunk szerint ugyanis a visszterhes szerződés az alaptípus, erre épül az általános érvényű szabályozás, az ingyenes szerződések ehhez képest kivételes jellegűek. Részletes tárgyalás nélkül itt említjük meg egyébként, hogy a visszterhes az ellenszolgáltatás szempontjából ma már a jogszabályi (bírószáki) előírások mellett mind ritkábbak, azaz az ellenszolgáltatás mértékét a felek megállapodása dönti el. Megemlítendő továbbá, hogy a szolgáltatás és ellenszolgáltatás arányosságát külön Ptk-beli szabályok védik, melyről az érvénytelenség körében szólnak és újabb szabályok az árszabályozás körében a tisztességtelen árkikötés esetében tartalmaznak polgári és egyéb jogági szankciókat (1991. LXXXVI. törvény).

Az ingyenes szerződésekkel kapcsolatosan jegyzendő meg, hogy az ingyenes szerződés jogosult pozícióban levő alanyának is lehetnek bizonyos kötelezettségei (pl. az ajándék tárgyának továbbítása a megajándékozott részére); ezt a jogi nyelvünk *ún. terhes szerződésnek* nevezi, utalván arra, hogy itt a kötelezettség nem az ellenérték megfizetésében, teljesítésében áll, hanem attól független, ún. reflexkövetkezmény.

Végezetül a magyar jog is ismeri az ingyenes és visszterhes elemeket egyaránt magában foglaló *negotium mixtum* esetét, amikor részben a visszterhes szerződésekre vonatkozó tételeket kell alkalmazni, viszont az ingyenes rész arányában az ezekre vonatkozó jogtételek az irányadók.

b) Jelentős különbség van a részletes jogi szabályozás szempontjából a *tartós és nem tartós szerződések* között. A tartós kapcsolatot feltételező szerződések (pl. bérlet, haszonbérlet, társaság) körében – mivel ezek irreverzibilis természetűek – az eredeti állapot helyreállítására lehetőség nincs, az elállás jog helyére az azonnali hatályú felmondás lehetősége lép. Vannak olyan szerződésfajták, amelyek egyaránt előfordulhatnak tartós, illetve nem tartós formában, pl. a vállalkozás.

c) Consensualis és réal szerződések

A magyar Ptk. szabályozása a consenzualitás elvét követi és réal szerződést meglehetősen ritkán ismer. A szerződések tehát általában már az akaratok congruentiájával létrejönnek, további jogcselekményre, főleg az átadásra rendszerint nincs szükség. Ez alól bizonyos szűk körű kivételt (fuvarozás egyes eseteiben stb.) találunk. Ennyiben tehát a magyar jog *lényegesen eltér* a legtöbb külföldi törvénykönyv megoldásától. A reálszerződések esetén a kötelezetti szolgáltatás elfogadása keletkezteti a joghatásokat, szemben a konszenzuális ügyleteknél, amelyeknél a felek megállapodásának van szerződéskeletkeztető hatása. Utóbbiak körében érvényesül a szerződések több típusában a *clausula rebus sic stantibus* elve, mely lehetővé teszi a kötelezett mentesülését vállalt kötelezettségei alól, akkor ha a szerződés megkötését követően körülményeiben olyan lényeges változás következik be, amely eleve kizárta volna a szerződés létrehozását vagy reális teljesítését. A *clausula rebus sic stantibus* elvnek – egyébként szigorúan meghatározott esetekben – való alkalmazása során is a törvény *nem* érinti a megkötött szerződés érvényét, hanem csupán az abból folyó teljesítési kötelezettség alól ad tágabb vagy szűkebb

körben felmentést. (Csak a teljesség kedvéért jegyezzük meg, hogy a szerződés létrejöttében domináns consenzualitás *élesen elválasztandó a tulajdonjog átruházása* tekintetében alkalmazott consenzualis, illetve tradicionális rendszertől. Ez utóbbi körben a magyar jog a tradicionális elvet követi; ennek kifejtése azonban e téma tárgyalásának kereteit meghaladja.)

d) *Szerződés – egyoldalú jogügylet*

A Polgári Törvénykönyv rendszere megalkotásánál az ún. általános rész mellőzésének az egyik indoka az volt, hogy e részek hagyományos anyagának, az ún. jogügylettannak az önálló, különálló szabályozására a kódexben nincs szükség. A jogügylet absztrakta fogalma ui. eltakarja azt a súlybeli különbséget, amely a kétoldalú jogügylet (a szerződés) és az egyoldalú jognyilatkozat között van. Hozzávehető ehhez az az előbb említett körülmény is, hogy meghatározott körben az egyoldalú jognyilatkozat jelentősége csökken. A kódex azonban természetesen nem számolja és nem is számolhatja fel az egyoldalú jognyilatkozatok kategóriáját; azok legkülönbözőbb formáit (pl. ajánlat, elfogadás, felmondás, elállás stb.) a szükséges mértékben részletezi is. Mindezek összefoglaló, közös, általános szabályozása helyett a 199. §-nak második fordulata a szerződésre vonatkozó szabályok megfelelő alkalmazását írja elő.

e) *Ún. faktikus szerződések*

Az egyoldalú jogügyletek mellett a szerződések szabályait kell alkalmazni a jogszabályból, vagy hatósági rendelkezésből származó ún. közvetlen (tehát szerződés kötése nélkül keletkező) kötelekre is. Ezeknek gyakorlati jelentősége főleg a szocialista szervezetek egymás közötti vagyoni viszonyaiban állandóan csökkent és már jelenleg is igen csekély.

f) *Jogcímes és absztrakt szerződések*

A jogirodalomban elfogadott az, hogy az ügyleti kauza (jogcím) az a gazdasági vagy jogi cél, amelynek elérése a nyilatkozott nyilatkozattételében vezette. Jogcímes az az ügylet, amelynek érvényessége az általa szolgáltat gazdasági vagy jogi cél felismerhetőségétől, megismerhetésétől függ.

Ebben az értelemben a Ptk. szerint minden szerződés jogcímes szerződés, hiszen a jog által el nem ismert célból kötött szerződések nem is érvényesek. Ez a törvény számos rendelkezésből, mindenekelőtt pedig a 200. § (2) bekezdéséből kiolvasható elvi tétel.

Az eddig elmondottaktól teljesen különböző kérdés az, hogy a magyar jog is ismeri az ún. elvont (absztrakt) jogügyleteket; ezeknek jellemzője, hogy érvényességük független az általa szolgálni kívánt jogi céltól. A jogcím a korábban mondott értelmében ilyenkor is megvan, a jogcímet azonban az ügylet eltakarja. A Polgári Törvénykönyvben elvont jognyilatkozattal csak elvétve találkozhatunk. Így pl. a Ptk. szerint nem elvont ügylet még az újítás (novatio) sem, mert az eredeti nyilatkozaton alapuló kifogásra az újítás után is lehet hivatkozni [239. § (2) bek.]. Elvont jogcímű viszont a Ptk. szerint a folyószámlaszerződés; az 534. § (2) bekezdése szerint ugyanis az egyenleg kifogás nélküli elismerése, illetve a kifogásolt tételekben megegyezés a követelések megszűnését és a régi kifogásokra való visszatérés kizárását eredményezi.

g) *Vegyes és atipikus szerződések*

Minthogy a szerződések tartalmát a szerződő felek érdekeiknek megfelelően maguk állapítják meg, az egyes szerződésfajtáknak nincs zárt száma, és általában nincs olyan szabály, amely kötelezően előírná, hogy valamely szerződésnek egy adott szerződésfajtába kell beletartoznia. Vagyis *a kötelmi jogban – szemben a tulajdonjoggal – nincs típuskényszer.*

Ezért gyakoriak az ún. vegyes szerződések. Vegyes szerződésen az olyan szerződést értjük, amelyben több nevesített szerződéstípus elemei találhatók meg. Ha jogvita támad, azt annak a szerződéstípusnak a szabályai szerint kell eldönteni, amelynek körébe a jogvita tartozik.

Ritkán az is előfordulhat, hogy a felek által kikötött szerződés semmilyen nevesített szerződésfajtába nem tartozik (atipikus vagy innominát szerződés). Ilyenkor a jogvitát a szerződések általános szabályai szerint, vagy analógia útján a jogvita tárgya szempontjából legközelebb eső szerződéstípus szabályainak megfelelő alkalmazásával szokás eldönteni.

BÉLA KEMENES

REMARKS TO THE PHASE OF THE CIVIL CODE CONCERNING
LAW OF CONTRACT

(Summary)

The first Civil Code, containing rules in a written form and dealing with the provisions under contract law in its fifth part in appr. 400 sections, in three titles, was construed in Hungary in 1959. In the Civil Code, unilateral and bilateral legal transactions as well as general and specific parts of legal transactions are not separated, however, general rules, special rules of contracts, and the legal aspects of responsibility are regulated in a uniform manner. Over and above the general provisions of contracts, the question of responsibility as a legal relationship is also set forth in it in detail. The Civil Code deals also with the fields where contracts other than contracts under civil law are concerned (labour law, family law etc.). Finally, it takes a position on the outworn nature of detachment of public law and private law that can be deemed as conventional.

Tényálladék az ókori Róma büntetőjogában

1. Az ókori Róma magánjogának precízen kidolgozott intézményei, rendszere mellett, amely így a kutatók érdeklődési körébe került, mindég is háttérbe szorult a büntetőjog kutatása, művelése a jogi romanisztikában. Az utóbbi időben azonban egyre többen fordulnak a büntetőjogi források feldolgozása felé. Ennek a „mellőzésnek” valóban az lenne az oka, hogy a büntető szabályok, jogesetek kidolgozatlanok voltak, s így ezek kutatása kevés haszonnal járt az utókor számára? Álláspontunk szerint ez messze nem így van. Természetesen nem lehet azt vitatni, hogy a magánjog kidolgozottabb, jóval nagyobb terjedelmű, mint a büntetőjogi rész. Azonban ennek elsődleges oka az, hogy a magánjog legnagyobb részben kázusokra épült (jogesetek halmaza) kevés normatív szabállyal, addig a büntetőrendelkezésben, jellegükből adódóan konkrét jogszabályként jelennek meg (XII Táblás Törvény, Sulla rendeletei, különböző lexek, császári konstitúciók), amihez a jogtudósok magyarázatot fűznek. A konkrét szabályok magyarázatára jóval kisebb volt az igény, mint egyes jogesetek normatív rendelkezés nélküli eldöntésére. Vagyis a büntetőjog nem igényelte annyira a jogtudósok interpretációját, mint a magánjog.

A Birodalom bukása után a feudalizmusba zuhanó Európa egy időre elfelejtette a római jogot. A XI-XII. században az észak-itáliai városokban a kereskedelem fellendülése maga után vonta a római magánjog újjáéledését és fokozatos elterjedését egész Európában, mivel erre a feudális államok magánjoga nem volt alkalmas.

Ezzel szemben a feudális államok maguk kialakította büntetőjogában ezidőtájt még nem érett meg a helyzet a gyökeres változtatásra. A római magánjog szinte egész Európában gyökeret vert, mert az árucseré viszonyok jellege, illetve ezek jogi szabályozási igénye teljes kielégítést nyert a római magánjog által. Addig viszont minden feudális állam a maga módján igyekezett az állam, az uralkodó és az állampolgárok létét, biztonságát, testiépségét garantálni. Szükségyszerűen az egyes országokban a büntetőjog területén megindult egy belső fejlődés, amelynek eredményeként különböző büntetőjogi kódexek jöttek létre, és a legtöbb államban megelőzték a magánjog kodifikálását.¹ A Digesta, az Institúciók, és a justiniánuszi Codex ismeretében a feudális államok jogászai merítették e művek büntetőjogi szabályaiból, ezeket ötvözték a feudális büntetőjoggal.² Így jutunk el a „Nullum crimen, nulla poena sine lege” elvekhez, amelyeket Rómában ismertek, alkalmaztak, de nem definiálták azokat.³

¹ Ezzel kapcsolatban lásd a különböző európai országok büntető törvénykönyvét. Pl. míg Magyarországon Csemegi-kódex a múlt század végén, addig a Polgári Törvénykönyv 1960-ban lépett hatályba.

² A Codex és Digesta szövege a büntetőjoggal foglalkozó jogászok számára is ismert volt, így a kodifikáció során nem egyszer merítették ebből az anyagból.

³ Zlinszky J.: Római büntetőjog (Budapest, 1992) 155. s köv. p., L. Vacca, Delitti privati e azione penale nel principato. ANRW II. 14, 684. p.

Tehát a római magánjog és a római büntetőjog alkalmazása között az a lényeges különbség, hogy a kibontakozó kapitalizmus jogrendje kizárólag a római magánjogra támaszkodott, a büntetőjog területén viszont előtérbe kerültek az egyes országok feudális sajátosságai és ezekhez kapcsolták a római jogi szabályokat, illetve elveket. A modern európai államok büntetőjoga nem a római jogból eredt, hanem egy, a nemzeti feudális normarend római joggal való keveredéséből létrejött ún. vegyes jellegű büntető jogi szabályokból.

Ebből adódott a kutatásban létrejött különbség is. Míg a XVIII. és XIX. század magánjogászai csak a római jogot kutatták és dolgozták fel könyvtárakat kitevő műveikben, addig a büntetőjog területén néhány monográfiától eltekintve (legismertebb és legfontosabb Mommsen, *Römisches Strafrecht*-je) a korabeli fejlődést kutatták, illetve teremteték meg a büntetőjog modern elméletét.⁴

Mindezekből természetesen következik, hogy a római büntetőjog is része annak az ókori kultuszkincsnek, amit egyszerűen csak római jonak szoktunk nevezni. Ezek után nem lehet véletlen, ha a római büntetőjog egyes részeinek bemutatására vállalkozunk, annál is inkább, mert szoros összefüggés mutatható ki a modern büntetőjogban található elvekkel.

2. Az egyik ilyen kérdés, beszélhetünk-e a római büntetőjogban tényálladékról,⁵ modern kifejezéssel törvényi tényállásról. Ha igen, összehasonlítható-e a modern büntetőjog dogmatikájában alapkérdésként kezelt és nagy precízséggel kidolgozott törvényi tényállás fogalma és részei a római jogi normákban körvonalazandó tényálladékkal.

Erre kívánunk e rövid dolgozat keretében az eredeti források alapján választ adni.

A törvényi tényállás — a modern jogdogmatika szerint — egy-egy bűncselekménytipus befejezett tettesi alakzatát meghatározó törvényi ismérvek összessége,⁶ azaz azon ismérvek összessége, amelyeket a törvény (norma) valamely büntetendő cselekmény fogalmához megkíván.⁷

A törvényi tényállás tárgyi és alanyi oldalra tagolható. A tárgyi oldalon az alábbi tényállási elemek találhatók:

- a) az elkövetési tárgy
- b) az elkövetési magatartás
- c) egyéb tényállási elemek (hely, idő, mód, eszköz stb.)
- d) az eredmény
- e) az okozati összefüggés

Az alanyi oldalon áll maga az elkövető, illetve azoknak a szubjektív tényállási elemeknek a vizsgálata (szándékosság, gondatlanság, motivum és célzat) amelyek ezt az oldalt teljessé teszik.⁸

Mielőtt a kérdést részleteiben megvizsgálánk meg kell jegyeznünk, hogy a római jogászok a jogszabályok interpretációja során nem dolgoztak ki elméleteket, nem esik szó törvényi tényállásról, de tényálladékról sem, sokkal inkább utalnak a tényállási elemekre, amelyek segítségével azonban az összkép felvázolható.

⁴ Th. Mommsen, *Römisches Strafrecht* (Leipzig, 1899). A maga idejében tökéletes mű volt. Talán azért is idegenkedtek a kutatók a témához hozzányúltni, mert vajmi kevés újat tudtak volna mondani.

⁵ A római jogászok ezt a fogalmat sohasem használták.

⁶ Békés-Földvári-Gáspár-Tokaji: *Magyar Büntetőjog* (általános rész), Budapest, 1980. 160. s. köv. p. — Edvi Illés K.: *A magyar büntető törvénykönyv magyarázata*. (Budapest, 1909) 4. s. köv. p.

⁷ Nagy Ferenc-Tokaji Géza: *A magyar büntetőjog általános része I.* (Szeged, 1987) 77. s. köv. p.

⁸ Nagy Ferenc-Tokaji, i.m., 79. s. köv. p.

Elsőnek nézzük meg találunk-e a forrásokban olyan leírását a bűncselekményeknek, amelyek tartalmazzák büntetőjogi szempontból a cselekmény lényeges körülményeinek az összességét.

Furtum est contrectatio rei fraudulosa lucri faciendi gratia vel ipsius rei vel etiam usus eius possessionisve (Paulus, D. 47.2.1.2)

Tehát lopás alatt értjük — Paulus tolmácsolásában⁹ — egy dolog szándékos elvételét haszonszerzés céljából, éspedig akár magát a dolgot, akár annak használatát, akár annak birtokát illetően.

Ami a tárgyi oldalt illeti, elkövetési tárgy a dolog vagy annak használata, illetve annak birtoklása.

Elkövetési magatartás a dolog megragadásában, elvételében nyilvánul meg. A bűnszegédek esetében, lopáést felel az a személy, aki ugyan nem vette el a dolgot, de tudatosan szerszámokat kölcsönzött, hogy az elkövető a szekrényt feltörje és a dolgot elvigye. A magatartása csak akkor értékelhető, ha a tettes befejezte a cselekményt.

... qui ferramenta sciens commodaverit ad effringendum ostium vel armarium ... (D. 47.2.55.4) – mondja Gaius.

Ulpianus kifejezetten hangsúlyozza a dolog elvételét mint elkövetési magatartást (D. 47.2.52.19) amikor azt mondja, hogy sem szóval, sem írással senki nem követ el lopást, *a joggyakorlat ugyanis az*, hogy csak a dolog megragadása hozza létre a bűncselekményt (*ut furtum sine contrectatione non fiat*). A bűnszegéd és a felbújtó is csak akkor vonható lopásért felelősségre, ha az elkövető elvette a dolgot (D. 47.2.55.19), jóllehet az ő cselekményük befejezett, de mégis a másik fél magatartásával, a lopás megtörténtével válik a cselekmény befejezetté, s ez hat vissza rájuk.

A lopás eredmény bűncselekmény, mivel a tettes vagyona a lopás következtében növekszik, a sértettnél pedig kár keletkezik. Gaius mondja (D. 57.2.55. pr) — *Si pignore creditor utatur, furti tenetur* — hogy ha a záloghitelező a nála lévő dolgot (pl. kézizálogba adott lovakat) használja, akkor lopást követett el. Ebben az esetben a törvény eltekint a dolog elvételétől, illetve megelégszik azzal, hogy a hitelező sajátjaként használja, időleges haszonszerzés esete forog fenn, ezzel a vagyona növekszik, tehát a Paulus féle alaptényállásból a *lucri faciendi* a haszonszerzési célzat kerül előtérbe. Az alaptényállás egyébként tartalmazza a jogtalan használatba vételt fogalmi elemként.

Ugyanez a helyzet (D. 47.2.55.1) ha a használatba kapott tárgyat haszonszerzés végett másnak átengedi (*si quis usum alienae rei in suum lucrum convertat...*). A haszonszerzésnek az a sajátossága, más vagyonából gazdagodni, a másik személy vagyonából hasznot húzni.

Mindezekből egyértelműen következik, hogy a lopás célzatos bűncselekmény, az elkövetőre nézve mindig haszonnal jár. A lopás célja a haszonszerzés. Éppen ezért nem tekinti Ulpianus lopásnak azt az esetet, ha valaki egy prostituáltat lopott el kényszerből, ugyanis az elvételnek nem haszonszerzés volt az oka (*causa autem faciendi libido fuit, non furtum*. D. 47.2.39.)

Itt megtaláljuk mint tényállási elem hiányát a más indítóokot. Vagyis hiányzik a lopási motívum, ezért nincs lopás.

A lopás bűncselekményének tárgya csak ingó dolog lehet. Erről Ulpianus a következőképpen vélekedik:

⁹ Paulus szövege alapvető forrás mind a Digesta többi szövegeire nézve, valamint a Justinianus Intitucióiban találtakkal kapcsolatban is.

„*Verum est, quod plerique probant, fundi furti agi non posse*” (D. 47.2.25. pr)

Telket ellopni nem lehet. Ez fizikailag lehetetlen. További kérdés, lehet-e az ingatlanról fákát, gyümölcsöt, *talajt* elhozni? a válasz: quemadmodum potest re mobili subrepta (uo. 2.) az ingóság ellopható a telekről.

Egyéb elkövetési körülmények.

Lopni csak valakinek a tulajdonában lévő dolgot lehet. Paulus egy érdekes esetet mutat be ezzel kapcsolatban. Vadméhek valakinek a telkén lévő fára telepedtek és ott mézet raktak. A mézet idegen személy elvitte. A telek tulajdonosa nem indíthat lopás miatt eljárást az elvivő ellen, mert a méhek és a méz szabad foglалás tárgya (res nullius), nem a telek tulajdonosé. (D. 47.2.26.)

A tárgyi oldalhoz tartozik az elkövetés ideje, illetve helye, így ezek minősítő körülményként szerepelnek, így az éjszaka tetten ért tolvajt bárki szabadon megölhette a XII táblás törvény szerint (Gai. D. 47.2.55.2). Különbséget tettek a büntetés mértékénél a tetten ért, illetve tetten nem ért tolvaj esetében (Iust. 4.1.3 — Gai. Inst. 3.186). Tettenérés természetesen az elkövetés helyszínén történt.¹⁰

Ami az okozati összefüggést illeti, elsősorban arra voltak tekintettel, hogy mi bizonyítható. A tettenérésnél nem volt probléma, az szemmel látható volt. A tetten nem ért tolvaj esetében a vizsgálatot le kellett folytatni és bűnösségét bebizonyítani.¹¹

Nem állapítja meg Paulus (D. 47.2.54. pr) az okozati összefüggést abban az esetben ha valaki *iniuriae causa* (személyesértés) a kaput betöri, ámbár onnan mások vittek el holmikat, az elkövető nem felel lopásért, hanem iniuria-ért, mert az akarata (szándék) nem irányult a lopásra (nam maleficia voluntas... distinguit). A római jogászok nem vizsgálták, hogy a károkozás végül is okozati összefüggésben van a lopással, mert a kapu kitörésével megkönnyítette a tolvajok dolgát. A tolvaj a lopásért, az ajtóbetörő iniuria-ért felelt.

A cselekmény alanyai maga az elkövető (Inst. 4.1.1 és 6) és társtettesek, illetve a bűnsegédek és a felbújtók (Gai. Inst. 3.202; Inst. 4.1.11) Marton¹² a felbújtót, csak a klasszikus korban ismeri el a cselekmény alanyánál. Justinianusnál a két ellentétes forrásból (Inst. 4.1.12; C.6.2.20) arra következtetésre jut, hogy a felbújtó nem büntetendő. Ezzel az állásponttal ellentétessnek látszik Saturninus egyik szövege (D. 48.19.16. pr) ahol felsorolja, hogy a bűncselekmények hogyan követhetők el, és minden elkövetési módhoz egy példát is hoz. Ezek: cselekménnyel (pl. lopás, gyilkosság) *szóban* (hamis vád) *írásban* (személyesértés) és *tanácsadással* ... aut consilia ut coniurationes et latronum conscientia quisque alios suadendo invisisse sceleris et instar. E mondatrészen a következő értendő: vagy tanácsadással összeeskövésnél, valamint gonosztevőkkel való összejátszásnál, akik megsegítése, vagy tanáccsal való ellátása a bűncselekménnyel azonos. Ellentétben Martonnal¹³ nem csak egy konkrét esetre vonatkozik a felbújtás, mert a szövegből, a példálódzó jelleg egyértelmű. Továbbá a felsorolásnál mindig is az *aut* (vagy) szót alkalmazza, tehát a jogász konkrét felsoroló módot használ. Négy féle módon lehet bűncselekményeket elkövetni.

¹⁰ Mommsen, i.m., 734. s köv. p.

¹¹ Molnár Imre: Tanuvallomások (kínvallatás) értékelése a bűnösség megállapításánál (Acta Jur. et Pol. Szeged, 1998. 245. p.) — E. Höbenreich, Überlegungen zur Verfassung unbeabsichtigter Tötungen von Sulla bis Hadrian (SZ, 1990) 250. s köv. p., Mommsen, i.m., 429. s köv. p.

¹² Marton Géza: A furtum mint delictum privatum (Debrecen, 1911) 183. s köv. p.

¹³ Marton, i.m., 183. s köv. p.

Nem lehet alanya a serdületlen, kivéve ha a serdültséghez közel áll és a vétőképes-sége megállapítható (Ulp. D. 47.2.23... si iam doli capax sit.) azonban ebben az esetben sem szerepelhet *felbújtóként* (nec ope impuberis) hisz ha már vétőképesnek is vélelmezik (tudja, hogy nem szabad lopni) felbújtásra azonban mégsem képes.

Az általános szabályok szerint az elmebeteg sem követhet el lopást.

Külön speciális szabályokat alakított ki a római jog a függőségi viszonyban lévők-re. Így a rabszolgák ellen nem indítható lopási eljárás, csak urukon keresztül voltak felelősségre vonhatók (noxába adás) (Ulp. 47.6.1. pr) Ugyanez vonatkozott a hatalom alatti gyerekre (D. 47.2.41. Ulp.) Továbbá a családon belül sem lehetett lopás miatt eljárni sem a gyerek, sem a feleség, sem a férj ellen. igen érdekes esetet mutat be Ulpianus (D. 47.2.52). A feleség a férjét meglopja, ellene nincs lopási kereset, de ha valaki idegen segítkezik a lopásban, vagy felbújtóként működik közre, ellene büntető eljárást lehet indítani. ha a nő felbújtóként szerepel a férje vagyonának elidegenítésében, lopásért nem felel.

Ezek a szabályok a római családi, illetve családfői hatalommal vannak kapcsolatban.

A lopást csak szándékos magatartással lehet elkövetni, a szándék fogalmi eleme a bűncselekmények. Erre számos forrás utal, csak a legfontosabbakat említenénk. Furtum... fraudolosa (Paulus. D.47.2.1.2). A lopást gonosz szándékkal nemo furtum facit sine dolo malo ... (Ulp. D. 47.2.50.2) senki sem követhet el lopást gonosz szándék nélkül. Ugyanezt mondja Gaius (Inst. 3.197). A iustinianusi Institutio szóról szóra idézi Paulus szövegét a (4.1.1) szándékosság tekintetében.¹⁴

Kétségtelen, hogy a római jogi furtum (lopás) mint bűncselekmény a legjobban kidolgozott az összes bűncselekmények közül. Adódik ez a magántulajdon rendjének, mint alapvető társadalmi viszonynak az oltalmából. Mindezeket figyelembe véve megállapíthatjuk, hogy a furtum tényálladéka magában foglalja a modern törvényi tényállásnak minden elemét. Részletesen megtalálhatók mind a tárgyi, mind az alanyi oldalon lévő részek. Semmi sem maradt ki belőle. Ezek részben következnek a törvényi szövegből, részben a jogtudósok magyarázatából, példáiból. Annyira világosak, dogmatikailag támadhatatlanok az egyes megoldások, hogy az ember hajlamos megkockáztatni a következőket: a római jogászok által bemutatott esetekből — némi túlzással — a modern értelemben kidolgozott törvényi tényállás összeállítható lenne. Egy példa ennek igazolására; libidinis causa céljából „ellopott” rabnő esetében a jogtudós kifejezetten hangsúlyozza, hogy nem forog fenn lopás büntette, mert hiányzik a *causa lucri faciendi*, a haszonszerzési célzat.¹⁵

3. Kérdés továbbá, hogy az egyéb bűncselekményeknél is megtalálható ilyen precízséggel a büntető tényállás, illetve annak magyarázata. Természetesen e dolgozat keretében nem lehet az összes bűncselekmény típust bemutatni. Kiemelünk a különböző területekről még három, négy bűncselekményt, amelyek legjobban reprezentálják a római büntetőjog egészét.

A köztársaság korában Sulla által hozott lex Cornelia többféle bűncselekményt magában foglal, ezek körül kiemelünk kettőt az emberölést és a méregkeverést.

Lege Cornelia de sicaris et veneficiis tenetur, qui hominem occiderit (Marcianus D.48.8.1. pr) A lex Cornelia szerint felel, aki embert öl.

Ha valaki embert ölt, de nem gyilkossági szándékkal tette, az felmenthető, viszont ha valaki emberölési szándékkal a sértettet csak megsebesítette, emberölésért kell elítélni.¹⁶

¹⁴ Mommsen, i.m. 741. s köv. p.

¹⁵ Mommsen, i.m. 741. s köv. p., Marton, i.m., 78. s köv. p.

¹⁶ Mommsen, i.m. 616. s köv. p., Vö. Codex 9. 16. 7.

In maleficiis voluntas spectatur, non exitus. (D. 48.8.14) a bűncselekményben a szándékot kell nézni, nem az eredményt — Hadrianus leirata szerint. (Marc. D. 48.8.1.3)

In lege Cornelia dolus pro facto accipitur (Paulus D.48.8.7)

A lex Corneliahoz tartozó bűncselekmények, csak szándékosan követhetők el, így a gyilkosság is. Tehát a szándék alapvető fogalmi eleme a tényállásnak.

Alanya a cselekménynek bárki lehet, aki vétőképes. Infans vel furiosus si hominem acciderit non tenetur (Modestinus D.48.8.12).

Serdületlent és elmebeteget nem lehet elítélni.

Nincs különbség, hogy valaki megöl-e egy embert vagy halálának okát szolgáltatja, abban közreműködik. (Ulp. D.48.8.19) A szövegből mind a bűnsegéd, mind a felbújtó kikövetkeztethető.¹⁷

Mint ahogy fentebb láttuk, a kísérlet ugyan büntetendő, mint a befejezett cselekmény, így nem tekintették eredmény büntettnak. Cselekmény tárgya az ember.

Elkövetési magatartást nem vizsgálják aki embert öl, áll a szigorú megfogalmazás. Sem kauzát, sem motivációt nem vett a törvényalkotó figyelembe. Viszont a kasztrálásnál,¹⁸ amit a törvény ugyanúgy büntet, mint az emberölést, aki embert élvezetvágyból vagy üzleti okból kiherél — kifejezetten megállapítható a cselekmény elkövetésének motivációja, oka. (Marcianus D.48.8.3.4)

Sokkal részletesebb a törvényi tényállása a méregkeverésnek

... *qui venenum necandi hominis causa* ... (Marcianus D.48.8.3)

Aki emberölés céljából mérget készített vagy eladott, vagy magánál tartott... vagy aki nyilvános helyen emberölés céljából mérget magánál tart, vagy elad.

A törvény előkészületi cselekményt rendel a legsúlyosabban büntetni. Így a tárgya nem konkrét személy, hanem az ember, vagy emberek, akik veszélynek vannak kitéve a majdani elkövetőtől.

Az elkövetési magatartás, a méreg elkészítése, eladása, vagy a vétel utáni magánáltartás, illetve utcai eladása céljából nyilvános helyen magánál tartása. ezek azok az elkövetési magatartások, amiből a veszélyes helyzet előáll.

Nem eredmény a büntett, az eredmény az emberölés lenne. Mindezen cselekményeket emberölés céljából hajtják végre. Kifejezetten célzatos bűncselekmény, így a cselekmény csak szándékosan követhető el. (necandi causa)

Az állam elleni bűncselekmények közé tartozik a felségsértés (az állam megdöntésére, meggyengítésére, zűrzavar keltésére irányuló), mint bűncselekmény, amelyet egy lex Julia elnevezésű törvény szabályoz.¹⁹

Maiestatis autem crimen illud est, quod adversus populum Romanum vel adversus securitatem eius committitur. quo tenetur is cuius opera dolo malo consilium initum erit... (Ulpianus. Q 48.4.1.1)

A törvény megmondja, hogy mi a felségsértés: felségsértés pedig az a bűncselekmény, amelyet a római nép, vagy annak biztonsága ellen követnek el. Természetesen ez egy keret tényállás, mint a későbbiek során mintegy ötven elkövetési magatartást sorol fel Ulpianus (pl. fegyverrel támadnak az államra, nyilvános helyeket elfoglalnak, főtisztviselőket megölik, lázítanak, az ellenség bármiféle támogatása stb.)

A cselekmény tárgya maga az állam, annak biztonsága, a római nép, főhivatalnokok stb. Az elkövetési magatartás, mint már említettük, szinte kimerítő.

¹⁷ Mommsen, i.m. 635. s köv. p.

¹⁸ Mommsen, i.m., 637. p.

¹⁹ Zlinszky, i.m., 111. s köv. p.

Eredmény az állam megdöntése, vezetők megölése, katonák fellázítása, stb.

Elkövető bárki lehet — akár külföldi, akár belföldi — aki felsorolt cselekmények valamelyikét megvalósítja, illetve valakiket felbújt. A magatartás csak szándékosan követhető el (szó szerint benne van a szövegben)

Célzatos bűncselekmény, magát az államot, annak rendjét, vezetőit támadja.

*

A bemutatott bűncselekmények alapján egyértelműen valószínűsíthető, hogy a római törvényhozók, a törvényeket magyarázó jogászok ugyanabban a körben gondolkodtak a bűncselekmények fogalmi elemeit illetően, mint a mai kor jogásza. A római büntetőjogi tényálladékokban megtalálhatók mindazok a részek, amelyek a modern kor törvényi tényállását adják. Nem is lehet ez másképpen. nagyon nehezen lenne elképzelhető, hogy azok a római jogászok, akik a magánjog területén szinte egyedülálló magas szintre fejlesztették a római jogot, a római jogtudományt, a büntetőjoghoz nem értettek volna. Az igaz, hogy a kérdést nem elméleti úton közelítették meg.²⁰ Nem írtak a tényálladék fogalmáról, részéről, de birtokában voltak mindazon ismérveknek, amivel a modern dogmatika foglalkozik.

IMRE MOLNÁR

DER SACHVERHALT IM RÖMISCHEN STRAFRECHT

(Zusammenfassung)

Diese Arbeit versucht auf die Frage eine Antwort zu finden, ob der im modernen Strafrecht so präzise ausgearbeitete Sachverhalt auch im römischen Strafrecht aufzufinden ist, und ob die römischen Juristen die Elemente, des Sachverhalts gekannt haben.

Mit dem Begriff des Sachverhaltes befassten sich die römischen Juristen nicht, was auf jene Auffassung zurückzuführen ist, daß die römischen Juristen hauptsächlich keine Theorien erschaffen haben. Es ist ratsam sich der Frage auf folgender Weise zu nähern: indem wir untersuchen, ob die modernen Elemente des Tatbestandes sich bei den einzelnen Straftaten auffinden lassen.

In Anbetracht der Vielzahl der Straftaten hoben wir vier gleichsam typische aus: das furtum, das homicidium, das veneficium und die laesio maiestatis.

Beim furtum finden sich all die Begriffselemente, die den modernen Sachverhalt ausmachen. Bei den anderen drei fehlt je ein Element — je eins dem Wesen der Straftat entsprechend —, wenn man sie aber als Gesamtheit betrachtet, gelangt man zur Überzeugung, daß die römischen Juristen jedes Sachverhaltselement gekannt und angewandt haben. Es könnte — mit leichter Übertreibung — gesagt werden, daß aus der Komparation, der römischrechtlichen Straftaten der moderne Sachverhalt unschwer konstruiert werden könnte.

²⁰ Pólay Elemér: A római jogászok gondolkodásmódja. Budapest, 1988. 207. p.

NAGY FERENC

A büntetőjogi szankciórendszer továbbfejlesztésének egyes elvi és gyakorlati kérdéseiről

1. A büntetőjogi szankciórendszerre vonatkozó nemzetközi kriminálpolitikai háttér-vázlat

Nemzetközi téren a nyugati polgári államok kriminálpolitikájában *alapvetően két irányú, illetve kettős fejlődési vonal* körvonalazódott az utóbbi időszakban.

Az *egyik irányt* a büntető igazságszolgáltatáson belül *egyrészt* a szabadságelvonó szankciók jelentőségvesztése jellemzi. A szabadságelvonással nem járó szankciókat egyébként az egyes külföldi államokban nevezik alternatív, közösségi vagy ambuláns szankcióknak is. Nem ritka az a vélemény, hogy az alternatív (közösségi) szankciókat nem csupán a szabadságelvonás hiánya jellemzi, hanem a különféle szabadságkorlátozó és a támogató funkció együttes megléte. A nyugat-európai szankcióalkalmazását illetően a szabadságelvonással nem járó szankciók előtérbe kerülése, különösen a pénzbüntetés és részben a közérdekű munka győzelmi menete figyelhető meg.

Másrészt a büntetőjog, az igazságszolgáltatás hagyományos kontroll-rendszerén kívüli alternatívák (a különböző diverziós megoldások, tettes-áldozat kiegyezés, jóvátétel) mind nagyobb szerepet kapnak.

Ezen irány háttérében a treatment ideológia krízisét követően a növekvő bűnözés problémájának kezelése, a végrehajtandó szabadságvesztés hátrányainak nyilvánvalóvá válása, a túlsúlyolt börtönök negatív hatásai, az igazságszolgáltatás tehermentesítése, a sértett érdekeinek, továbbá az emberi szabadságjogok előtérbe állítása és tiszteletben tartásának garantálása húzódik meg.

A *kriminálpolitika másik iránya* a kriminalizáció egyre gyorsuló kiszélesítésében, a törvényi büntetéssel fenyegetés és az ítélkezés szigorításában nyilvánul meg. E tekintetben háttérként szintén a növekvő bűnözés és visszaesés kezelése, a bűnszervezetek, a szervezett bűnözés jelentkezése, a nagy súlyú, komoly kihatású bűncselekmények szaporodása állapítható meg. Itt a reakció elsősorban a „law and order” ideológiája nyomán, annak hatására alakult ki. Ez a kifejezés szó szerint ugyan „jog és rend”-ként fordítható, tartalmilag azonban leginkább a „kemény kéz” büntetőpolitikájaként jellemezhető. Legújabban szokás hivatkozni a new york-i „zéró-tolerancia” elvre és gyakorlatra is, amely kifejezés már utal a tartalmi vetületre is.

Bizonyos fokú leegyszerűsítéssel ugyan, de azt állapíthatjuk meg, hogy mindkét alapvető irány több-kevesebb jellemző vonása jelen van a külföldi államok kriminálpolitikájában. Azzal a kiegészítő megjegyzéssel, hogy az Európai Unió tagállamaiban egyértelműen az első irány a domináns (lásd pl. a német szankciókiszabási gyakorlatot,

ahol a végrehajtandó szabadságvesztés aránya mindössze 5–6 %, a pénzbüntetése viszont kb. 83%), míg az angolszász jogkörben, mindenekelőtt az USA-ban a második irány, azaz a law and order a meghatározó. Hazánkban is képviselt mind a két irány, de itt is megjegyzendő, hogy a legutóbbi 1–2 évben, elsősorban 1997-től kezdődően, s főként az új polgári kormány ez év augusztusi, majd az októberi legfrissebb Btk. javaslata a kemény kéz büntetőpolitikáját, tehát a szigorot, a kriminalizáció kiszélesítését, a bírói mérlegelés szűkítését kívánja érvényesíteni csaknem kizárólagos, nem ritkán eltúlzott jelleggel. Mindezt pedig a Btk. általános része módosításaival célozza elérni, azaz nem szelektíve, hanem generális jelleggel szigorít.

Ezzel az egyoldalú kriminálpolitikai felfogással és iránykövetéssel jómagam nem tudok egyetérteni, megítélésem szerint a nyugat-európai tendenciákat kellene követnünk. Így pl. az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága az átalakulóban lévő Európában a büntetőpolitikáról szóló 1996. évi 8. sz. ajánlása kinyilvánítja, hogy „bármilyen súlyos is legyen a bűnözés szempontjából a társadalom helyzete, a leküzdésére szolgáló, a demokratikus értékeket, az emberi jogokat és a jog uralmát figyelmen kívül hagyó valamennyi intézkedés elfogadhatatlan”. Ennek szellemében „valamennyi államnak koherens és ésszerű, a bűnözés megelőzésére, ide értve a társadalmi megelőzést, a büntetőjogi hatás egyéniesítésére, a börtönbüntetés alternatíváinak népszerűsítésére, a bűnelkövetők társadalmi beilleszkedésére és az áldozatok segítésére irányuló büntetőpolitikát kell elfogadnia”. Úgy gondolom, hogy a legújabb Btk. javaslat ezeknek a követelményeknek nem tud igazából megfelelni.

Az egyoldalúan csak a szigorítást meghirdető jelenlegi kriminálpolitikai irányt, mint célkitűzést eleve elhibázottnak ítélem. Szerintem e helyett a differenciált, azaz a bűncselekmény súlyának és az elkövető bűnösségének megfelelő, azzal arányban álló, de az egyéniesítés és a megelőzés szempontjait, sőt az áldozat (sértett) érdekeit is lényegesen jobban figyelembe vevő (a törvényhozásban és a jogalkalmazásban egyaránt megnyilvánuló) büntetőpolitika együttes követése lenne kívánatos. Ezen túlmenően a politikának és a médiának mihamarabb fel kellene hagynia a jogalkotás és az ítélkezés szigorításától mint a csodát, a megváltó megoldást váró közléseknek a lakosság tudatába sulykolásával, ami már hazánkban lassan fél évszázada tart. Továbbá tekintettel kellene lenni a szigorítások következményeire és költségkihatásaira. A nyugat-európai államokban már korábban rájöttek ugyanis arra, hogy a végrehajtandó szabadságvesztések gyakori alkalmazása az államnak sok pénzbe kerül és igen csekély eredményt hoz. Ellenkező oldalon viszont az USA gyakorlatára, mint elrettentő példára lehet utalni, ahol az európai mércével nézve igen szigorú büntető törvényhozás és ítélkezés ellenére változatlanul a világ legveszélyesebb országa, a világ egyik legmagasabb bűnözési és fogvatartotti rátájával. Ez utóbbi 1995-ben – a nyugat-európai államokban szokásos 100 alatti rátával szemben – 600 körül mozgott, vagyis a legutóbbi időszakban kb. 2,5 millió ember, azaz a lakosság közel 1 %-a tölti szabadságvesztését amerikai végrehajtási intézetekben, amely már „iparággá” fejlődött. Figyelemre méltó viszont az USA bűnüldözési gyakorlata, ami már inkább adhat hazánk számára követésre példát.

2. Büntető jogalkotásunk általános jellemzése

A rendszerváltást követően a jogállami szempontból aggályos jogintézmények leépítését, majd 1993-tól a bírói mérlegelés bővítését, a visszaesőkkel szembeni túlzott szigoroldását szolgáló törvényi szabályozásokat követően a kriminalizáció, a büntetőjogi fe-

nyezetés kiterjesztése a tipikus jellemzője az utóbbi évek hazai büntetőjogi fejlődésének. E fejlődés kapcsán az állapítható meg, hogy a rendszerváltástól kezdődően az elmúlt nyolc év során csak a Btk. rendelkezéseit több mint húsz törvényi – kisebb-nagyobb – változás érintette, nem számítva az Alkotmánybíróság büntetőjogot érintő határozatait és a Legfelsőbb Bíróság iránymutatásainak módosításait. Ez a változásokat hozó törvény-tömeg évente átlagosan három módosítást jelent, de ettől az átlagtól több évben – fölfelé – eltérés figyelhető meg (1989., 1993., 1996.). 1996-ban öt törvényi változás (XVII., XXXVIII., XLIII., LII., CVIII.), 1997-ben négy (XXXIV., LXXIII., C., CXL.), 1998-ban ezideig kettő (XIX., XXII.) Btk. módosítás született. A Btk-nak ilyen arányú és jellegű folyamatos változtatgatásai, foltozgatásai már a jogbiztonság csorbitásának tényleges veszélyét hordozzák magukban, jóllehet az Alkotmány mellett, illetve után a Btk-nak kellene a legstabilabb jogterületnek lennie. E folyamat kedvezőtlen hatásai mindenekelőtt a joggyakorlatot és a jogi képzést érintik. A hazai büntető törvényhozás ilyen formában és ilyen gyakorisággal történő folytatása tarthatatlan, annál is inkább, mert ez a sűrű változtatás nem megy át már szinte sem a szakmai, pláne nem az állampolgári köztudatba, s így jogkövetést gátló tényezővé válik.

A gyakori módosítások természetesen kihatnak a büntető törvények minőségi színvonalára is. Egységes és átgondolt Btk. koncepció híján a gyakori változtatások óhatatlan következménye, hogy a régi és az új szabályozás nem minden esetben válik koherens egészszé.

Továbbá a sűrű változtatgatás nem feltétlenül jelenti valamennyi szabályozásra szoruló eset törvénybe foglalását. Sajnos a jelzett folyamat, a változtatgatások igénye a politikai hatalmi erőknél egyre jobban jelentkezik, miután a közbiztonság mindinkább kiemelt politikai kérdés szintjére jutott. Ebben a jelenlegi, kizárólag a represszió növelését és (párt)politikai célokat szolgáló, illetve a tisztességes hazai erkölcsi és általános értékrendet nélkülöző szituációban nagyon is féltő, hogy a büntetőjog körében a szakmai szempontok szinte lényegtelenekké, zavaró tényezővé és így a politika játékszerévé válnak. A gyakori változtatás továbbá azt a vissza-visszatérő tévhitet erősítheti, hogy a büntetőjogi szabály meghozatala, főként annak szigorítása a nem kívánatos társadalmi jelenségek, a bűnelkövetés megszüntetéséhez, illetve visszaszorításához önmagában vagy nagyrészt elegendő és ez nyújtja a megfelelő megoldást, a gyógyírt. Tudomásul kellene venni, hogy nem lehet a bűnelkövetéshez vezető minden okot a büntetőjog, a kriminálpolitika keretén belül, illetve csak büntetőjogi, kriminálpolitikai eszközökkel orvosolni.

Sajátos a magyar büntető jogalkotás annyiban is, hogy eltér a volt szocialista országok legtöbbszörének törvényhozási gyakorlatától. A hazai büntető jogalkotásra jellemző „tűzoltó” toldozgató-foltozgató, ún. aktuális törvényhozástól eltérően az európai exszocialista államok legtöbbszörében a 90-es évtizedben új alkotmány mellett új Btk. is született. Több országnak kényszerszituációban kellett új büntető törvényt alkotnia a korábbi államalakulatok felbomlását követően (cseh-, szlovák, jugoszláv-, horvát-, szlovén, Szovjetunió-, orosz stb.). Nem ilyen kényszerhelyzet szülte új Btk. jött létre a lengyeleknél, amely törvény 1998. januárjában lépett hatályba, mellette új alkotmány és új büntető eljárási törvény is született. Úgy gondolom, több figyelemmel kellene lennünk ezen új kelet-közép-európai, elsősorban a lengyel büntetőjogi megoldásokra.

3. A hazai bírósági szankciókiszabási gyakorlat jellemzői

A hazai szankciókiszabási gyakorlatban hosszú időn keresztül, egészen a rendszer-változás időszakáig a *szabadságvesztés-büntetés* volt a meghatározó és a leggyakrabban kiszabott szankciófajta. A szabadságvesztés-büntetésen belül pedig a végrehajtandó változat aránya egészen 1993-ig meghaladta a felfüggesztett szabadságvesztés részesedését.

Szintén 1993-tól kezdődően azonban az összes elítélésen belül a szabadságvesztés-büntetés együttes aránya általában 30–32 % között mozog, ez 1997-ben 31,7 % volt. A szabadságvesztésen belül a felfüggesztett változat folyamatosan emelkedő (az 1990. évi 14,1 %-ról 1997-re 19,2 %-ra). A végrehajtandó büntetési forma aránya pedig az 1990. évi 23,8-ról 1997-ben 12,7 %-ra csökkent úgy, hogy az elmúlt három évben ez az arány nemigen változott (1990: 12,05; 1996: 12,6; 1997: 12,7 %). Az a – Büntetés-végrehajtási Évkönyv által közzétett – 1997 végére vonatkozó adat már jobban elgondolkodtató, hogy a végrehajtási intézményeinkben fogva tartott elítéltek 403 %-a első büntényes, 30,7 %-a visszaeső és 29 %-a többszörös visszaeső.

Az 1980-as évek végétől kezdődően a leggyakrabban alkalmazott büntetőjogi jogkövetkezmény a *pénzbüntetés*, amelynek aránya az elmúlt öt évben 47,4 % (1997) és 49,9 % (1995) között, vagyis az 50 %-hoz közeli értéken ingadozik.

A *közérdekű munka* kiszabási aránya lassan ugyan, de emelkedik, ez 1994. évben 0,6 %-ot, míg 1997-ben 2,1 %-ot tett ki, azonban ez is elhanyagolható, nem számottevő.

Az egyéb, *önállóan alkalmazott mellékbüntetéseknek és intézkedéseknek* az aránya az elmúlt öt évben a 20 %-hoz közeli értéken mozog: 18,8 % (1997) és 19,6 % (1996) között. Ezen ún. egyéb jogkövetkezmények döntő része a próbára bocsátás.

Az IM Kutatásszervező és Elemző Főosztálya a jogerősen elítélt felnőttekkel szemben az 1991–1997 közötti időszakban alkalmazott jogkövetkezményeket vizsgálva arra a következtetésre jut, hogy az ítélkezési gyakorlat enyhülése állapítható meg, s ez elsősorban a végrehajtandó és a felfüggesztett szabadságvesztés alkalmazási arányának az előbbiekben már említett megváltozásában mutatható ki. Jómagam viszont ezt a változást pozitív fejleményként értékelem, a nyugat-európai tendenciához közelítés jelének. Az IM jelentés is elismeri azonban, hogy az enyhülés nem minden bűncselekmény-kategóriában következett be: az enyhülés mértéke a személy elleni, a közrend elleni és a vagyon elleni bűncselekmények miatt indult eljárásokban szembetűnő. Vagyis inkább a differenciált szankcióalkalmazáshoz való közelítésről, mint az ítélkezés általános jellegű enyhüléséről lehet szólni. Ezt a körülményt bizonyos fokig negatívé színezi az, hogy egyes – a média által is – kiemelten kezelt esetekben, illetve nevezetesen, ismert személyek büntető ügyeiben néhány alkalommal ellentmondásos, a szakmai szempontok szerint sem teljesen meggyőző ítéletek születtek, s ez – úgy gondolom – nem javította a közvéleményben az igazságszolgáltatás hitelét, tekintélyét. Ebből azonban – megítélésem szerint – nem lenne indokolt és méltányos az ország igazságszolgáltatásának egész működésére negatív jellegű sommás általánosításokat levonni. Azonban a legutóbbi időszak eseményei feltehetően tanulságot is szolgálnak a bírói kar, illetve a Legfelsőbb Bíróság számára, kiváltképp az egységes ítélkezés biztosítására hivatott új iránymutatási mechanizmus problematikus, illetve fogyatékos volta miatt.

A bírósági szankciókiszabási adatokat az *I. sz. táblázat* tartalmazza:

**Bírósági szankciókiszabási gyakorlat
(felnőttkorúak)**

Év	Absz. %	Elítélt összesen	Halál- bünte- tés	Összes szab. vesztés	Fel- függ. szabad- ság- vesztés	Végre- hajtott szabad- ság- vesztés	Javító nevelő (közér- -dekű) mun- ka	Pénz- büntetés	Egyéb
1975	A	59.233	3	25.358	10766	14.592	3.653	30.219	–
	%	100		42,8	18,2	24,6	6,2	51,0	
1980	A	55.300	5	25.066	11548	13.518	2.591	26.265	1.373
	%	100		45,3	20,9	24,4	4,7	47,5	2,5
1985	A	54.851	2	26.477	11780	14.697	2.684	21.079	4.609
	%	100		48,3	21,5	26,8	4,9	38,4	8,4
1990	A	42.538	–	16.121	6.005	10.116	676	18.641	7.094
	%	100		37,9	14,1	23,8	1,6	43,8	16,7
1991	A	59.447	–	20.589	8.855	11.734	253	27.989	10.615
	%	100		34,6	14,9	19,7	0,4	47,1	17,9
1992	A	70.583	–	22.964	10.82	12.144	61	33.760	13.797
	%	100		32,5	0 15,3	17,2	0,08	47,8	19,5
1993	A	67.873	–	21.042	10.91	10.123	146	33.578	13.107
	%	100		31,0	9 16,1	14,9	0,2	49,5	19,3
1994	A	70.787	–	21.404	12.05	9.352	418	35.172	13.792
	%	100		30,2	2 17,0	13,2	0,6	49,7	19,5
1995	A	77.029	–	22.969	13.68	9.287	869	38.442	14.749
	%	100		29,8	2 17,76	12,05	1,1	49,9	19,14
1996	A	75.525	–	23.239	13.74	9.498	1.272	36.168	14.846
	%	100		30,8	1 18,2	12,6	1,7	47,9	19,6
1997	A	80.624	–	25.526	15.27	10.254	1.700	38.204	15.194
	%	100		31,7	2 18,9	12,7	2,1	47,4	18,8

Forrás: Statisztikai Évkönyvek (KSH) és az Igazságügyi Minisztérium adatai alapján

A magyar bíróságok által elrendelt szabadságvesztés-büntetések tartamáról a 2. sz. táblázat tájékoztat.

2. sz. táblázat

A KISZABOTT SZABADSÁGVESZTÉS-BÜNTETÉSEK TARTAMA (FELNÖTTKORÚAK)							
		Összesen	6 hónapig	6-12 hónapig	1-2 év	2-5 év	5 év fölött
1980	A	25.066	12.251	8.727	2.444	1.387	244
	%	100	48.9	34.8	9.8	5.5	1.0
1983	A	27.295	11.438	10.699	2.956	1.809	387
	%	100	41.9	39.2	10.9	6.6	1.4
1986	A	28.108	10.281	11.626	3.583	2.078	540
	%	100	36.57	41.36	12.74	7.78	1.78
1987	A	26.780	8.716	11.742	37.599	2.085	478
	%	100	32.54	43.84	14.03	7.78	1.78
1988	A	22.820	7.043	10.262	3.284	1.796	435
	%	100	30.86	44.96	14.39	7.87	1.90
1989	A	19.893	6.173	8.621	3.115	1.614	370
	%	100	31.03	43.33	15.65	8.11	1.85
1990	A	16.121	4.653	6.824	2.778	1.503	363
	%	100	28.9	42.3	17.2	9.3	2.3
1991	A	20.589	6.666	8.202	3.622	1.753	346
	%	100	32.4	39.8	17.6	8.5	1.7
1992	A	22.964	7.726	9.106	3.758	1.942	432
	%	100	33.6	39.65	16.4	8.45	1.9
1993	A	21.042	8.213	7.625	3.237	1.616	351
	%	100	39.0	36.2	15.4	7.7	1.7
1994	A	21.404	8.792	7.563	3.031	1.587	431
	%	100	41.1	35.3	14.2	7.4	2.0
1995	A	22.969	10.169	7.848	2.908	1.646	398
	%	100	44.3	34.2	12.7	7.2	1.7
1996	A	23.239	10.463	7.837	3.002	1.507	430
	%	100	45.0	33.7	12.9	6.5	1.9

(Forrás: Statisztikai Évkönyvek, KSH).

Megjegyzés: 1995–96-ban összesen 30 esetben (9+21) szabtak ki életfogytiglant.

Az adatok alapján az állapítható meg, hogy az 1980-as évtizedben a 6 hónapig terjedő (végrehajtandó és felfüggesztett) szabadságvesztés-büntetések együttes aránya 1988-ig fokozatosan és folyamatosan csökkent: az 1980. évi 48,9 %-ról 1988-ban 30,86-ra. 1990-et követően – úgy tűnik – ez a csökkenést jelző folyamat megállt, sőt szembeötlően újbóli emelkedés figyelhető meg.

A 6 és 12 hónap közötti tartam kiszabása tekintetében változó a kép, de 1988-at követően fokozatosan csökken az ilyen tartamú szabadságvesztés alkalmazási gyakorisága. Az előbb említetteknek megfelelően a kiszabott szabadságvesztésen belül az egy évig

terjedő tartam az utóbbi másfél évtized során mindig meghaladta a 70 %-ot; 1980-ban ez az arány még 83,7 % volt, 1990-ban 71,2 %, 1996-ban pedig 78,7 %.

Az 1 és 5 év közötti tartamú szabadságvesztés kiszabási aránya 1991-ig emelkedő tendenciát mutatott, az utóbbi években viszont csökkenést jeleznek az adatok.

Az 5 év fölötti tartamú szabadságvesztés részesedése az utóbbi másfél évtizedben az 1 % (1980-ban) és a 2,3 % (1990-ben) között ingadozott. 1993-ban ez az arány 1,7 %, 1996-ban pedig 1,9 % volt.

Az 1980 és 1997 közötti 18 éves időszakban az életfogytig tartó szabadságvesztést a bíróságok összesen 198 esetben alkalmazták, így az évenkénti átlagos elrendelési gyakoriság hazánkban az elmúlt közel két évtized során 11; az utóbbi öt évben pedig 13,2 (1993: 3, 1994: 17, 1995: 9, 1996: 21, 1997: 16 = $66 : 5 = 13,2$). Meglepő évenkénti eltérések azonban kimutathatóak, míg pl. 1993-ban 3, 1996-ban viszont 21 esetben került sor az életfogytig tartó szabadságvesztés kiszabására.

Tényként kell megállapítani továbbá azt is, hogy a hazai szabadságvesztés-büntetések kiszabásának következményeként már most is a végrehajtási intézeteink megengedhetetlen módon túlszűfoltak (jelenleg átlagosan 140 %, egyes megyei intézetekben 250 % feletti a „túltelítettség”).

4. A magyar büntetőjog főbüntetési nemeiről

4.1. *A szabadságvesztés-büntetés* a hatályos rendelkezések értelmében változatlanul a legáltalánosabb büntetési nem, továbbra is ez az általános értékmérő. A büntető kódexben meghatározott összes büntetési tétel nagy része kizárólagosan szabadságvesztést ír elő, de alternatív büntetésként is szerepel. A szabadságvesztés egyik legfontosabb jellemzőjével, a tartam meghatározásával kezdődik a törvényi szabályozás. E szerint a szabadságvesztés vagy életfogytig tartó vagy pedig határozott tartamú.

A rendszerváltozást, s a halálbüntetés kiiktatását követően a Btk. egyik legtöbbször és legtöbbet módosított rendelkezése az *életfogytig tartó szabadságvesztés* és az ebből történő feltételes szabadságra bocsátás. Ez a tény is jelzi, hogy itt elsősorban politikai megfontolások a meghatározóak, mint ahogy – benyomásom szerint – egyértelműen a politika diktálta a legújabb – igen problematikus – ezzel kapcsolatos új javaslatokat is.

Az életfogytig tartó szabadságvesztés szó szerinti értelemben az adott büntetettessel szemben az élete végéig tartó szabadságvesztést jelent. Ettől az értelemről eltér a jogi, a szaknyelvi szóhasználat, és ennek megfelelően a törvényi szabályozás és a gyakorlati jogalkalmazás. Vagyis e szerint az életfogytig tartó szabadságvesztésnek nem kell, hogy az elítélt élete végéig tartson, mert a törvényben rögzített meghatározott időtartam kiállása után lehetőség nyílik az ilyen elítélt feltételes szabadon bocsátására.

A Btk. ez évi legújabb módosítási javaslata az életfogytig tartó szabadságvesztés mindkét értelmezését együttesen tartalmazza, vagyis lehetővé teszi a feltételes szabadságra bocsátás kizárását is. A Btk. októberi legutolsó módosítási javaslata szintén tartalmazza azt a szabályt, hogy a bíróság a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségét kizárhatja, sőt e tekintetben – a határozott tartamú szabadságvesztésnél a feltételes szabadon bocsátásból kizáró okok rögzítésével ellentétben, továbbá az augusztusi törvényjavaslattól eltérően – a tervezett legújabb rendelkezés semmilyen szabályt nem ad a bírói mérlegelés behatárolására. Ezt a megoldást mind alkotmányossági, mind jogösszehasonlítási, mind kiszabási, mind praktikus-végrehajtási okokból ellenzem.

4.1.1. Az életfogytig tartó szabadságvesztés bár az emberek viszonylag kis csoportját érinti, de mint az egyén szabadságszférájába a legintenzívebben és a legbrutálisabban behatoló büntetési forma, fokozott alkotmányossági figyelmet érdemel.

Jogállami büntetőjogi követelmény, hogy a büntetéssel fenyegetés, annak mértéke a jogbiztonság, azaz az előreláthatóság, a kiszámíthatóság, továbbá a meghatározottság szempontjainak feleljen meg. A ténylegesen az élet végéig tartó szabadságvesztés ezen követelményeknek, így különösen a nulla poena sine lege certa elvnek nem felel meg. A Btk. miniszteri indokolása is az életfogytig tartó szabadságvesztést határozatlan tartamúnak nevezi, és a határozatlansági mozzanata, hogy e büntetés elvileg az elítélt az élete végéig is tarthat, ennek időpontja pedig eleve bizonytalan, márpedig a feltételes szabadság kizárásával valóban határozatlan jogkövetkezmény kerülhetne alkalmazásra.

Az emberi méltóság alkotmányos elvével összeegyeztethetetlen, ha az embert – ideértve a büntettest is – az elítélését követő magatartásától, helyzetétől stb. teljesen függetlenül az állami hatósági beavatkozás pusztán tárgyává, eszközévé degradálják a büntető eljárásban és a végrehajtás során. Már pedig ez történne az élet végéig tartó büntetés végrehajtás esetén. Az emberi méltóság tiszteletéből adódik továbbá, hogy tilalmazott a kínzás, az embertelen, lealacsonyító, kegyetlen bánásmód és büntetés. Az Európai Emberi Jogi Egyezmény (1993. évi XXXI. törvény) 3. cikke is megfogalmazza ezt a tilalmat. Ennek értelmezése szerint a fogvatartott teljes körű szociális (társadalmi) izoláltsága, amely egyúttal érzéki izoláltsággal is párosul, minden kétséget kizáróan a személyiség teljes leépülését eredményezheti, s ezért az embertelen büntetést, illetve bánásmódot jelenthet. Az embertelen büntetésnek tehát erőszakmentes formái és módszerei is lehetnek, ha pl. az elítéltet teljes körűen izolálják a külvilágtól és a többi fogvatartotttól.

4.1.2. Nemzetközi kitekintés, a jog-összehasonlítás alapján is ellenezhető a tervezett változtatás bevezetése. Az élet végéig történő szabadságvesztés végrehajtásának előírásával a fejlettebb jogi kultúrával rendelkező civilizáltabb országokban általában nem találkozhatunk vagy ezt a gyakorlatban nem alkalmazzák. Az európai államok zömében, ahol egyáltalán rendelkeznek erről a büntetési formáról, többnyire már 15 év letöltése után megnyílik a lehetőség a feltételes szabadon bocsátásra.

Több külföldi országban született alkotmánybíróági döntés az életfogytig tartó szabadságvesztéssel összefüggésben. A németeknél az első alapvető ilyen határozat 1977-ből származik, amely azt a kérdést taglalta, hogy a gyilkosságra alkalmazandó életfogytig tartó szabadságvesztés az alaptörvénnyel összeegyeztethető-e, illetve ha igen, milyen feltételekkel. A szövetségi alkotmánybíróság ezen 1977. június 21-i döntésében úgy fogalmazott, hogy a legsúlyosabb büntetésnek ténylegesen az élet végéig történő végrehajtása nem teljességgel megengedhető. A bíróság álláspontja szerint a legsúlyosabb büntetés emberi méltóságnak megfelelő végrehajtása csak akkor biztosított, ha az elítélt elvi, de konkrét és alapjaiban is realizálható reménnyel rendelkezhet a szabadságának egy későbbi időpontban történő visszaszerzésére. Az emberi méltóság lényegét hátrányosan érinti, illetve sérti, ha az elítélt személyisége fejlődésének figyelmen kívül hagyásával minden reményét fel kellene adnia szabadságának visszaszerzésére.

Egy legújabb, 1997. december 13-i német szövetségi alkotmánybíróági határozat szerint ha a bv. bíróság az elítélt feltételes szabadon bocsátását a végrehajtási könnyítések (pl. 10 év után szabadság engedélyezése) kipróbálásának és gyakorlásának hiányában megtagadja, a végrehajtási könnyítést azonban a hatóság az elítéltnak bizonytalan szabadon bocsátási kilátásokra hivatkozással nem teszi lehetővé, úgy minden reális

elbocsátási esélyt elvágna. A végrehajtásnak ilyen kialakítása közvetlen ellentétben állna nem csupán az elítélt szabadságjogaival, hanem annak emberi méltóságával is.

Legtovább a brazil alkotmány XLVII. cikke megy, amikor az életfogytig tartó szabadságvesztés (perpetual penalties) alkotmányellenességét rögzíti, vagyis ilyen büntetés alkotmányosan nem létezhet.

Alkotmányossági aggályokat viszont nem kelt a hatályos szabályozásnak megfelelően a feltételes szabadságra bocsátásból kizárás, ez esetben ugyanis a büntetett jogellenes és bűnös magatartására visszavezethetően, őt ismételten életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélik.

Az osztrák Btk. 36. §-a, továbbá az olasz alkotmánybíróság 1994. április 28-i határozata is kimondja, hogy alkotmányellenes az életfogytig tartó szabadságvesztés szabályozása, ha e büntetésnek a beszámítható fiatalokúakkal szembeni alkalmazását a Btk. nem zárja ki.

Az életfogytig tartó szabadságvesztésből történő feltételes szabadságra bocsátásra vonatkozóan az európai kontinentális országok közül az olaszok és részben a franciák rendelkeznek a legszigorúbb szabályozással. Olaszországban a minimális büntetési idő 26 év (olasz Btk. 176. cikk), míg Franciaországban az általános szabályt jelentő 15 évi minimális időtartamtól a gyermekek szexuális indítékú megölését elkövető és életfogytiglani szabadságvesztésre ítéltéknél létezik kivétel, ekkor ugyanis a feltételes elbocsátás legkorábban 30 év kitöltése után következhet be három pszichiáter és öt bíró egyetértő véleménye esetén.

A hazai hatályos jogunkban is 30 év minimális büntetési időt a bíróságok meghatározhatnak, majd a bv. bíró dönt a feltételes szabadságra bocsátásról és – szakmai körökben sem feltétlenül ismertén – jelenleg is lehetőség van arra, hogy nem bocsátja a bv. bíró feltételes szabadságra az elítéltet, hanem a szabadon bocsátás lehetőségét később újból és újból megvizsgálhatja. Ezt pontosítja a legújabb, októberi módosítási javaslat azzal, hogy a bv. bíró a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségét legkésőbb 2 év múlva, azt követően évente megvizsgálja. A feltételes szabadon bocsátással együtt jár, azt követi hatályos jogunk értelmében 10 évi időtartamban a feltételes szabadság időszaka. Vagyis az életfogytig tartó szabadságvesztés összességében elvileg és gyakorlatilag is 40 évet (30 + 10) vagy akár hosszabb időszakot is felölelhet hazánkban, jelenleg is, s ez, úgy gondolom, a szükséges biztonságot és visszatartást kellően biztosíthatja.

4.1.3. A magyar Btk. az életfogytig tartó szabadságvesztéssel fenyegetést több mint húsz bűncselekménynél ír elő. A gyakorlatban azonban a bíróságok csak a szándékos emberölés minősített esetei miatt szabják ki ezt a legsúlyosabb büntetési formát. Az elmúlt három évben az erre vonatkozó adatok a következők: 1995-ben 9, 1996-ban 21, 1997-ben 16 esetben rendeltek el a bíróságok jogerősen életfogytiglanit. A megyei bíróságok összesített adatai szerint pedig országosan 1995-ben 74, 1996-ban 104, 1997-ben 76 a szándékos emberölés minősített esetei miatt jogerősen elítéltek száma. Vagyis az életfogytiglani büntetést a ténylegesen alkalmazható esetekhez képest vizsgálva megállapítható, hogy 1995-ben 12,2 %, 1996-ban 20,2 %, 1997-ben 21 % körüli arányban rendeltek el a hazai bíróságok. Természetesen bíróságaink akár egyetlen egy esetben sem szabhattak volna ki, akár minden szóba jöhető alkalommal, de a tényleges gyakorlati jogalkalmazás szerint az utóbbi két évben maximum a lehetséges esetek egyötödénél.

Ez a tény egy szinte megválaszolatlan lényegi kérdéshez vezet, nevezetesen a magyar bíróságok milyen alapon és milyen objektív, konkrétan megragadható ismérvek figyelembevételével döntenek, dönthetnek az életfogytig tartó, avagy a határozott tartamú

szabadságvesztés kiszabása mellett. Vagyis amikor jogi és praktikus kihatásait tekintve is alapvető jelentőségű és érdemi különbség jelentkezik a vagylagosan alkalmazható büntetési formák között. Ez a probléma jellemezte korábban a halálbüntetés kontra szabadságvesztés kérdéskörét is. A jövőben pedig a javaslat elfogadása esetén a ténylegesen az elítélt élete végéig történő szabadságelvonás és a 15–20 évig terjedően kiszabható és feltételes elbocsátással rövidíthető határozott tartamú szabadságvesztés között kellene döntenie bíróságainknak. A Btk. új, augusztusi tervezett 84. §-a határozná meg, hogy mikor lehet az életfogytig tartó szabadságvesztést alkalmazni. Ez a javasolt rendelkezés egyrészt nem sok érdemi segítséget jelent a jogalkalmazás számára, másrészt igencsak vitatható. Így pl. a különös tárgyi súly vagy az elkövetés módja (pl. az emberölésnél a különös kegyetlen mód) a büntetés- kiszabás során igazából nem súlyosító körülmény, hisz egy adott súlyú bűncselekményt épp azért fenyegeti a törvény a legsúlyosabb büntetési formával is, mert így akarja kifejezésre juttatni a bűncselekmény különösen nagy tárgyi súlyát. A kétszeres értékelés tilalmát ezzel összefüggésben sem lehet figyelmen kívül hagyni. A Btk. ez év októberi legutolsó módosítási javaslata viszont ezt a rendelkezést már nem tartalmazza, amely egyrészt üdvözlendő, másrészt pedig így a bíróságok – a 83. § rendelkezésén túl – támpont és útmutató nélkül maradnak. Azonban változatlanul nincs összhang az új megfogalmazású 83. § és a hozzá fűzött indokolás „második – a 4. pont utáni – 3. pontja” között, amiről a legújabb normaszövegben már nincs szó. (Korábban ez az augusztusi változatban javasolt új 84. §-ban volt található.)

További aránytalanság mutatható ki az elítélt életkora és az élete végéig tartó szabadságelvonás összefüggésében, vagyis lényegesen eltérő hátrány éri a ténylegesen az élet fogytáig tartó szabadságvesztésre elítéltet, ha ő pl. 22 éves, avagy 52 éves az elkövetett cselekmény jogerős elbírálásakor.

4.1.4. A szabadságvesztés hatályos végrehajtási céljával, a reszocializáció gondolatával szintén ellentétes a tervezett szabályozás. A szabadságvesztés-büntetés végrehajtásának célja és ez az új tervezett szabályozás nyilvánvalóan nincs összhangban. A javasolt változtatással összhangban azt kell(ene) a Bv. tvr.-ben módosítani és az ország-világ előtt képviselni, vállalni, hogy a jövőben meghatározott súlyos bűncselekményeket elkövető és életfogytiglani büntetésre elítéltek esetében nem a még jelenleg hatályos végrehajtási célt, azaz a reszocializáció elősegítését kell követni és érvényesíteni, hanem ehelyett a létesítendő „emberketrecékben” lényegében a vademberré, vagy talán pontosabban, a vadállattá (vissza)nemesítést, vagy ha úgy tetszik, (vissza)torzítást.

Praktikus, végrehajtási szempontból is elvetendő a tervezett megoldás, mert az élete fogytáig büntetését töltő elítéltnak nincs veszténivalója, a büntetés-végrehajtási személyzet számára rendkívül nagy biztonsági kockázatot jelentő, kezelhetetlen személy lenne.

A Btk. legutolsó módosítási javaslata értelmében ha a bíróság a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségét nem zárja ki, annak legkorábbi időpontját legalább 20 évben határozza meg. A „legalább 20 évben meghatározás” többértelmű és határozatlan megfogalmazású. Jelentheti egyrészt, hogy „csak” 20 évet kell kitölteni, másrészt jelentheti azt is, hogy legalább 20 év, azaz lehet, hogy ezt követően 25 vagy 30 vagy 40 év, avagy X év letöltése után nyílik lehetőség az elítélt szabadulására. Ebben a formában tehát nem találok alkalmasnak a Btk. módosítására ezt a legutolsó javaslati változatot sem.

A Btk. tervezett 48. § (1) bek. az eddigi szabályozáshoz képest az életfogytig tartó szabadságvesztésből történő feltételes szabadság tartamát indokolatlanul és eltúlzottan az eddigi 10 évről 15 évre emeli. A jelenleg hatályos szabályozás fenntartása indokolt, a

külföldi megoldások is maximum 5 [pl. német Btk. 57/a. § (3) bek.], illetve 10 évet [pl. osztrák Btk. 48. § (1) bek.] írnak elő.

4.2. *A határozott ideig tartó szabadságvesztés* felső határa változatlan maradna, a legrövidebb tartamot illetően viszont a Btk. tervezett új módosítása a jelenleg hatályos egy napi minimum-tartamot két hónapra emelné fel. A változtatás indokát az indokolás azzal magyarázza, hogy az alsó határnak a korábbi három hónapról az egy napra történő leszállítása nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket és a bíróságok nem alkalmazzák az egészen rövid tartamú szabadságvesztést. Ezzel egyet lehet érteni, az viszont már kevésbé volt érthető, hogy egy napról miért épp két hónapra emelkedett az alsó határ, miért nem pl. egy hónapra, mint az európai országokban gyakori megoldásra, avagy miért nem a korábban létezett három hónapra. Számomra az október eleji sajtóban közölt információ adta meg igazából a választ, vagyis a szabálysértési törvény tervezett módosítása kapcsán szóba került, hogy ismét bevezetik az elzárás jogintézményét, amely hatvan napig terjedhetne. (Jónéhány kérdés persze felmerül ezen tervvel összefüggésben, amelyet most egyáltalán nem kívánnék részletezni: mennyiben alkotmányos, jogállami megoldás ez, a bírósági út és a külön végrehajtás, illetve ezek költsége mennyiben biztosított...)

4.3. *A közérdekű munka* a bíróság által, az ítéletében meghatározott és a köz javára végzendő munkának ingyenes teljesítését jelenti hetenként legalább egy napon. A közérdekű munkavégzést – mint főbüntetést – a legújabb Btk.-módosítás is fenntartja, és bár az eddigi hazai gyakorlati alkalmazása nagyon szerény, bevezetésének és fenntartásának büntetőpolitikai koncepciója azonban helyeselhető. Így nem véletlen, hogy a közérdekű munkavégzés a rövid tartamú szabadságvesztés egyik leggyakrabban alkalmazott alternatívája sok nyugat-európai országban. A külhoni és a magyar szabályozás között lényeges különbség az, hogy a nyugati rendelkezések a bűnelkövető hozzájárulásához, beleegyezéséhez kötik a közérdekű munkavégzés alkalmazását. Az ítélethozatal előtt az elkövető hozzájárulásának a magyar szabályozásba történő beépítése feltétlenül szükségesnek mutatkozik, a nemzetközi dokumentumokban foglalt követelmények (kényszer és a kötelező munka tilalma, lásd pl. az Európai Emberi Jogi Egyezmény 4. cikk) és a hatékonyság szempontjából is. Sajnálatos módon a büntető kódexünk legújabb módosítása sem rendelkezik erről. A Btk. 50. § (1) bekezdésének az önkéntes nemteljesítés következményeként szabadságvesztésre átváltoztató rendelkezése ezzel összefüggésben nem tűnik elegendőnek, egyébként is ez a szabály nem a közérdekű munka elrendelésére vonatkozik.

A közérdekű munka gyakoribb hazai alkalmazásának lényegi feltétele egyrészt e büntetésnek megfelelő elkövetői körrel szembeni elrendelése, másrészt a végrehajtás körülményeinek és a munkavégzés ellenőrzésének körültekintő biztosítása.

A megfelelő elkövetői körrel szembeni alkalmazás követelményénél abból kell kiindulni, hogy e büntetésnek nem a munkára nevelés az elsődleges célja, sokkal inkább arra kellene irányulnia, hogy az elkövető a köz ellen elkövetett bűnét jóvátegye a köz javára végzett munkával. Vagyis nem szabadna a közérdekű munkát az alkoholistát, a munkakerülő, a meghatározott munkát egészségi vagy más okból elvégezni képtelen személyeket, a lumpen elemek büntetésévé degradálni. Másik oldalról viszont erőteljes lehet a közérdekű munka nemkívánatos diffamáló, szinte megszégyenítő hatása.

A közérdekű munka végrehajtására vonatkozó részletes joganyagot a Bv. tvr. V. fejezete tartalmazza. Ennek értelmében e főbüntetés végrehajtását a bv. bíró a hivatásos pártfogó útján ellenőrzi. A kijelölt munkahellyel a közérdekű munkavégzés tartamára nem létesül munkaviszony. Ugyancsak a Bv. tvr.-ben található az a rendelkezés, amely

szerint a megyékben és a fővárosban működő munkaügyi központok rendszeresen tájékoztatják a megyei, fővárosi bíróságot azokról a munkahelyekről, amelyek közérdekű munka végzésére elítéltek kijelölését igénylik. A gyakorlatban azonban a munkaügyi központok és a bíróságok közötti együttműködés nem megfelelő, illetve nem is igen áll rendelkezésre elfogadható minőségű és mennyiségű munkahely. Továbbá a pártfogó felügyelő végrehajtási jogköre, a munkavégzés ellenőrzése háttérfeltételeinek a biztosítása sem kielégítő.

A Btk. 49. § (3) bekezdése lényegében átvette a korábbi szabályozást a főbüntetés teljesítésére azzal az eltéréssel, hogy már nincs meg az a törvényi korlát, amely szerint a közérdekű munkát az elítélt csak heti egy napon végezheti. A munkaviszonyban állóknál mindazokon a napokon teljesíthető e büntetés, amelyeken a munkavállalónak egyébként nem kellene munkát végeznie. A Btk. 1997. évi módosítása – feltehetőleg tévesen – kiiktatta a Bv. tv. 61. § (3) bekezdését, amely arról rendelkezett, hogy az elítélt a közérdekű munkát az évi rendes szabadságának ideje alatt, folyamatosan is végezheti.

A Btk. 49. § (4) bekezdése a közérdekű munka tartamának generális minimumát (egy nap) és a maximumát (ötven nap) határozza meg. A korábbi szabályozás maximumként a túlzottan magas száz napi tartamot jelölte meg és a Btk. 1997. évi módosítása csökkentette e főbüntetés leghosszabb tartamát a felére. A külföldi szabályozásoktól eltérően a közérdekű munkára vonatkozó legújabb hazai törvényi rendelkezés e főbüntetés tartamát változatlanul napokban és nem órákban szabja meg.

Az előző szabályozástól eltérően az 1997. évi Btk.-módosítás az egy napi közérdekű munkát hat óra időtartamban rögzíti. A fentiekből következően a közérdekű munka tartamának alsó határa egy nap, azaz hat óra, felső határa pedig ötven nap, azaz háromszáz óra.

A korábbi Btk. rendelkezés nem rögzítette azt, hogy az egy napi közérdekű munkának hány óra munkavégzés felel meg, erről a Bv. tv. 61. § (2) bekezdésében található olyan előírás, amely szerint a közérdekű munka végrehajtása során a napi munkaidő legalább négy óra, legfeljebb nyolc óra. Ezt az igazságtalannak tekinthető szabályt, hisz az azonos tartamú büntetés egyes esetekben kétszer annyi munkavégzéssel teljesíthető – a Btk. 1997. évi módosításával összefüggésben – meglepő módon – nem helyezték hatályon kívül, így jelenleg az az igen furcsa és ellentmondásos helyzet állapítható meg, hogy az egy napi munkaidő óraszámára vonatkozóan egyidejűleg két, ugyanakkor egymástól eltérő rendelkezés van hatályban. A gyakorlatban – a *lex posteriori derogat lex priori*, a büntetőjogban nem egyértelmű elvére is figyelemmel – feltehetőleg a 6 órás szabály kerül a jövőben alkalmazásra.

A bírói gyakorlat szerint a közérdekű munka kiszabásának, többek között, a közlekedési bűncselekmények elkövetőivel szemben is helye van, különösen azokban az esetekben, amelyeknél ez a büntetési nem alternatív büntetésként szerepel. A közérdekű munka alkalmazásának nem a rendszeres munkára szoktatás a fő célja, ezért ennek a büntetésnek a kiszabása indokolt lehet a munkaviszonyban álló elkövetők esetében is. Az átváltoztatás arányossága azonban problematikusnak tekinthető, hiszen ha valaki a törvényben rögzített napi hat órás munkakötelezettségének nem tesz eleget, akkor ennek helyébe 24 óra tartamú szabadságvesztés lép.

Komoly problémát jelent az is, hogy kirívó módon nehézkes és kevésbé hatékony a közérdekű munka végrehajtása. (Lásd erről Kerecsi–Dér: MJ. 1998/5. 272.).

4.4. *A pénzbüntetés szabályozása* a tervezett új Btk. módosítással változna mind a napi tétel száma, mind az egy napi tétel összege tekintetében. Az utóbbi módosítás támogatható, míg a napi tétel számának 360-ról 540-re emelése indokolatlanul eltűzött.

Egyrészt a külföldi országok Btk. szabályozásai is általában maximumként 360 napi tételt írnak elő, másrészt a jelenlegi hazai gyakorlatban zömében 100 és 250 napi tétel között szabják ki a büntetést. A 250 fölötti napi tételszám alkalmazása viszont viszonylag ritka. Ilyen helyzetben indokolatlannak és fölöslegesnek találok a napi tételszám fölemelését, hisz a jelenlegi törvényi kereteket sem használja ki a jogalkalmazó.

Szintén új mozzanat, hogy tekintettel kellene lenni a cselekménnyel elért vagy elérni kívánt anyagi előnyre is. A problémát feltehetően majd a jogalkalmazónak kell megoldania, és ki kell kerülnie a kétszeres értékelés tilalmát, ahol ugyanis a célzott anyagi előny eleve tényállási elem.

A pénzbüntetés alkalmazási gyakoriságával kapcsolatban azt is komolyan kell venni, hogy a kiszabott pénzbüntetések nem elhanyagolható arányát az elítéltek nem fizették, illetve nem fizetik meg, és az átváltoztatás következtében szabadságvesztést töltő elítéltek száma növekszik.

Ez a körülmény 1993-ban a pénzbüntetések 1/6-át érintette, majd az 1995. évi LXI. törvény, az ún. gyorsító csomag mellékhatásai nyomán még inkább nőtt ez az arány. A büntető eljárás gyorsításának szándéka, a tárgyalás mellőzésével alkalmazott pénzbüntetés kiszabásának ösztönzése azt eredményezte ugyanis, hogy az elmúlt évben több olyan megye is volt, ahol a kiszabott pénzbüntetések felét, vagy közel felét át kellett változtatni szabadságvesztésre.

Ugyancsak megjegyzendő, hogy a kiszabott pénzbüntetések – állítólag – a bírósági költségvetésbe folynak be, s ott is használódnak fel. Vagyis a bírósági szankcióalkalmazást nem csupán a büntetőjog szabályai, elvei, de pénzügyi szempontok is – nem megengedhető módon – befolyásolják, pontosabban befolyásolhatják.

5. A főbüntetéseken kívüli egyéb kiemelt szankciók

A *mellékbüntetések* eddigi Btk-szabályozása viszonylag stabilnak volt mondható, talán a vagyonek Kobzás kivételével. A mellékbüntetések körében a Btk. legújabb tervezett módosítása érinti a vagyonek Kobzás, a kiutasítás és a pénzmellékbüntetés jogintézményeit.

A *vagyonek Kobzás* lényegében új szabályozást kap és a változás iránya, hogy a bűncselekmény elkövetéséből eredő, vagy ennek helyébe lépő, illetve az átruházott illegális vagyoni kötelező jelleggel kell akár a végrehajtandó, akár a felfüggesztett szabadságvesztés kiszabása mellett ezt a mellékbüntetést elrendelni. A tervezett ezirányú rendelkezések feltehetően azt célozzák, hogy a bűnelkövetés, az ebből származó vagyonszerzés nem éri meg. Ez a feltételezés lényegében a kriminálökonómiai teórián nyugszik, azaz a bűnösen cselekvő embert is költség-haszon mérlegelés vezeti. Az új törvényi elképzelés a nyugat-európai törvényhozási tendenciába beleillik, pl. a németeknél a vagyoni büntetés, az osztrákoknál a gazdagodás leförlözése tekinthető hasonló jogintézménynek. Azonban azt is meg kell jegyezni, hogy a németeknél Kaiser professzor szerint a vagyoni büntetés „messze az elvárások alatt” kerül alkalmazásra, az osztrákoknál pedig Burgstaller professzor közlése értelmében a gazdagodás leförlözése „az általános megítélés alapján nem vált be”.

A vagyonek Kobzás új szabályozása előrelépésnek tekinthető a hatályoshoz képest annyiban, hogy a bűncselekmény elkövetéséből eredő vagyoni és a mellékbüntetés alkalmazása között szoros összefüggést feltételez, vagyis elvileg az új szabályok szerint nem lehetne a legálisan szerzett vagyoni ezt a jogkövetkezményt kiszabni. Változatla-

nul megmarad viszont ezen büntetés relatíve határozatlan jellege, azaz nincs alsó és felső határ megjelölés, még a pénzösszegben kifejezett változatnál sem, vagyis önmagában az illegális vagyon nagysága a „behatároló” tényező. További problémát vehet fel a bizonyítás kérdésköre.

Az augusztusi törvényjavaslattal ellentétben az októberi Btk. módosítási tervezet már nem rendelkezik a jogi személyekkel szembeni vagyonekobzás alkalmazhatóságáról, feltehetően az elméleti problémák megoldatlansága miatt is.

Ezen túlmenően a mellékbüntetések körében a kiutasítás új szabályozást kapott, az eddig nem létező tartamra vonatkozóan is, továbbá jelentősen emelkedne a pénzmellékbüntetés alsó és felső összeghatára.

Az *intézkedések* közül a változtatás a próbára bocsátás alkalmazási feltételeit a szándékos bűncselekményt elkövetőknél szigorítaná, továbbá új rendelkezések vonatkoznak az elkobzásra. Sajnálatos módon az újragondolásra, illetve továbbfejlesztésre szoruló pártfogó felügyelet jogintézményével az új törvényjavaslat nem foglalkozik.

6. A büntetőjogi szankciórendszer továbbfejlesztésének egyes lehetséges új változatairól

A jelenlegi egyoldalúan represszív büntetőpolitikai iránynak megfelelően nagyon nehéz olyan, nem a szigorítás irányába mutató új, továbbfejlesztést szolgáló megoldásokat bemutatni és javasolni, aminek reális esélye lenne a közeljövőbeni bevezetésre. Ehelyütt egy-két olyan külföldön alkalmazott, viszonylag új jogintézményről teszek említést, amelyeknek nem a hazai kopírozását, hanem csupán a megvizsgálását és átgon-dolását javaslom.

6.1. Több országban alkalmazzák már a börtönök zsúfoltságának oldására az *elektro-nikusan ellenőrzött házi őrizet* (EEHÖ). Ezen új jogintézmény kiindulópontja az USA, ahol már 1983-ban Floridában bevezették, főként a közlekedési deliktumok elkövetői részére. Az 1990-es években az USA-ban már kb. 12.000 ember áll ilyen kontroll alatt úgy, hogy az ellenőrzés költségének nagy részét az érintetteknek kell állnia (30–50 dollár havonta). Angliában az EEHÖ-t szintén a zsúfoltság oldására az előzetesen letartóztatottak számára 1989-ben vezették be, ahol inkább negatív eredmény született, mégis az 1991. évi Criminal Justice Act rendelkezik erről a jogintézményről. A svédek-nél és a hollandoknál az 1990-es évek közepén ún. kísérleti modellprojektek keretében alkalmazzák. Európában tehát azon országokban, ahol gyakran és viszonylag nagy arányban rendelnek el rövid tartamú szabadságvesztéseket.

Az EEHÖ megítélését illetően a támogató és az ellenző érvek egész sorával találkozhatunk, de többségben a kritikai argumentáció fordul elő. Ezek között megemlítik, hogy az EEHÖ valójában nem redukálja a börtönnépességet és nem takarít meg költségeket, továbbá lényegében ellentmond az európai kontinentális országok alkotmányos emberképének és az ember a technikai felügyeleti apparátus pusztá tárgyává válik.

Az EEHÖ alkalmazásának nyilvánvalóan vannak nélkülözhetetlen feltételei, mint pl. technikai adottságok, lakás, telefonkapcsolat, a közös háztartásban élők egyetértése... Továbbá az eddigi tapasztalatok azt mutatják, hogy csak azon elkövetők esetében bizonyult eredményesnek az új jogintézmény, akik pszichésen és szociálisan stabilak és az elkövetett bűncselekményeik miatt egyébként csak rövid tartamú szabadságvesztésre ítélnék. Ezen új jogintézmény előnye viszont, hogy az alkalmazása lehetséges akár önálló szankcióként, akár a próbaidős jogkövetkezmények ellenőrzésére, akár speciális

végrehajtási formaként, akár az előzetes letartóztatás, akár az átváltoztatott szabadságvesztés helyettesítésére.

Hazánkban ismeretesen az új – de még hatályba nem lépett – büntető eljárási törvény lehetőséget biztosít a terhelt házi őrizetének elrendelésére a lakhelyelhagyási tilalom keretében, amit a rendőrség ellenőriz. Tehát hazánkban a jövőben az előzetes letartóztatás helyettesítésére alkalmazható és nem elektronikusan, hanem a rendőrség által ellenőrzött formában.

6.2. A büntetés végrehajtásának részbeni felfüggesztése

Több európai országgal (pl. Hollandia, Dánia, Belgium, Franciaország, Ausztria) ellentétben a magyar büntetőjog nem ismeri a részbeni felfüggesztés intézményét, vagyis azt, amikor a kiszabott büntetés, elsősorban szabadságvesztés, egy részét kell letölteni, míg a másik részt próbaidőre felfüggesztik. A külföldi megoldások közül kiemelendőnek tartom az osztrák Btk. szabályozását, amelynek a 43. a. §-a a következő szankciólehetőségeket tartalmazza:

a) *A pénzbüntetés részbeni felfüggesztése* esetén a törvény nem írja elő a feltételes vagy a feltétlen rész minimális alsó vagy felső mértékét. Általában az ajánlott, hogy a büntetés azonos vagy legalábbis nem túlzott különböző részekre osztható.

b) *A pénz- és szabadságvesztés-büntetések kombinációjánál* a több mint 6 hónapi és a két évet meg nem haladó végrehajtandó szabadságvesztésnél a büntetés egy részének pénzbüntetésre átváltoztatása lehetséges, ha egyúttal a maradék szabadságvesztés-büntetés feltételesen felfüggeszthető.

c) *A szabadságvesztés-büntetés részbeni felfüggesztésének* a lehetősége adott, ha az egész büntetés több mint hat hónapi és nem több két évnél. *A feltétlen*, azaz a végrehajtandó résznek nem szabad egy hónap alattinak lenni és nem lehet több mint az egész büntetés egyharmada.

d) *A szabadságvesztés részbeni felfüggesztése* lehetséges akkor is, ha két évet meghaladó, de a 3 évnél rövidebb a szabadságvesztés-büntetés mértéke. A végrehajtandó rész ugyancsak nem lehet kevesebb egy hónapnál és nem lehet több mint a büntetés egyharmada.

A legsúlyosabb bűncselekményeknél (életfogytiglanival, vagy a legalább tíz évi szabadságvesztés-büntetés fenyegetésénél) a 43. a. § alkalmazása kizárt. Értelme ennek az 1987-ben bevezetett jogintézménynek az, hogy a felfüggesztés kapjon további alkalmazhatósági kört.

Ezzel összefüggésben megjegyezhető, hogy emlékezetem szerint 1997-ben már napirenden volt hazánkban is a részbeni felfüggesztés kérdésköre Btk. módosítási javaslat formájában két lehetséges változatban is, de arról nincs információ, hogy hivatalosan milyen okok, indokok alapján vetették el ezt a tervezetet.

6.3. *A diverziós, illetve a jóvátételi megoldások* körében a fiatalkorúak büntetőjogában viszonylag új jogintézmény az 1995. évi XLI. törvénnyel bevezetett vádemelés elhalasztása (Be. 303/A. §), és a beválásáról érthetően eddig kevés publikáció számolt be. Az egyik ilyen friss beszámoló a Pest megyei vizsgálati eredményekről tájékoztat, amelynek végkövetkeztetése, hogy az ezzel kapcsolatos tapasztalatok kedvezőek és a fiatalkorúak, s a törvényes képviselők is kedvezően fogadták. Az érvényes új Be. is megtartotta ezt a jogintézményt a 459.§-ban, bár az nem egészen érthető, hogy az érintett fiatalkorúval szemben magatartási szabályként miért ne lehetne előírni a köz javára teljesített jóvátételt. Szintén az új Be. a felnőttek körében is bevezeti a vádemelés elha-

lasztását, különböző kötelezettségek előírását is – helyesen – lehetővé téve (222–228. §).

A korábban említett házi őrizetnek vagy a vádemelés elhalasztásának eljárási törvényben történő szabályozása azt is jelzi, hogy egyes újonnan bevezetett eljárási jogintézmények érintik, befolyásolják a büntetőjogi szankciórendszert is (pl. a vádemelés elhalasztásával a fiatalok pártfogó felügyelet alá kerül).

Előrelépés történhetne viszont a sértettek (áldozatok) érdekeit szolgáló további – jóvátételt, kártalanítást jelentő – büntetőjogi és eljárásjogi, illetve külön törvénybe foglalt megoldások hazai meghonosítására. Így – egyebek mellett – mindenképpen indokolt és szükséges lenne a szándékos erőszakos bűncselekmények áldozatainak állami kártalanítását biztosítani, amelyet már 1993-ban megjelent tanulmányomban is javasoltam.

Irodalom

- A Magyar Köztársaság Kormánya: T/ 250. számú törvényjavaslat a büntető jogszabályok módosításáról. Bp. 1998. október.
- Birklbauer, A.*: Die teilbedingte Strafnachsicht. Entstehung, Intention und erste Analyse der Praxis. In: Strafrechtliche Probleme der Gegenwart: Ottenstein, 1997. 47–94.
- Bock, W.–Mährlein, Dh.*: Die lebenslange Freiheitsstrafe in verfassungsrechtlicher Sicht. Zeitschrift für Rechtspolitik. 1997. Heft 9. 376–381.
- Európa Tanács Miniszteri Bizottság R (96) 8. számú Ajánlás az átalakulóban lévő Európában a büntetőpolitikáról. In: Bírak Lapja VIII. évf. 1998. évi 1. sz. 24–30.
- Foregger, E.*: Strafgesetzbuch. StGB. 13. Aufl. Wien, 1997 (Manz Taschenausgaben).
- Herke Csongór*: Gondolatok a házi őrizet magyarországi bevezetése előtt. Magyar Jog 1998. 8. sz. 469–472.
- Igazságügy-miniszter 34.384/1998. IM. sz. Előterjesztés a Kormány részére a büntető jogszabályok módosításáról. Bp. 1998. augusztus.
- Igazságügyi Minisztérium Kutatásszervező és Elemző Főosztály (Vavró István): Jogerősen elítélt felnőttek (1991–1997). Bp. 1998. (60.018/1998. IM).
- Italianisches Strafgesetzbuch – Codice penale italiano. Zweisprachige Ausgabe. Athesia, Bozen, 1995.
- Jescheck, H.–H.-Weigend, Th.*: Lehrbuch des Strafrechts. Allgemeiner Teil 5. Aufl. Berlin, 1996.
- Kaiser, G.*: Kriminologie. Eine Einführung in die Grundlagen. 10. Aufl. Heidelberg, 1997.
- Kerecsi Klára*: Az alternatív büntetések és végrehajtásuk. In: Gönczöl–Korinek–Lévai: Kriminológiai ismeretek–Bűnözés–Bűnözéskontroll. Corvina Bp. 1996. 371–389.
- Kerecsi Klára–Dér Mária*: Mennyibe is kerül a büntető igazságszolgáltatás, avagy az alternatív szankciók költségei (Zárótanulmány). In: Kriminológiai és Kriminológiai Tanulmányok XXXV. Bp. 1998. 47–119.
- Lőrincz József–Nagy Ferenc*: Börtönügy Magyarországon. (Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokság). Bp. 1997.
- Mavi Viktor*: Az Európa Tanács és az emberi jogok. Bp. 1993.
- Nagy Ferenc*: Az életfogytig tartó szabadságvesztés-büntetésről (Európai áttekintés alapján) In: Cséka Ervin Emlékkönyv. Acta Jur et Pol. Szeged, 1992. 377–399.

- Nagy Ferenc:* Jóvátétel, mint a konfliktusfeloldó büntető igazságszolgáltatás egyik formája. Jogtudományi Közlöny 1993/3. 89–100.
- Nagy Ferenc:* A bűncselekmény áldozatainak állami kártalanításáról. Magyar Jog 1993/4. 200–205.
- Nagy Ferenc:* A feltételes szabadságra bocsátásról. Belügyi Szemle. 1995. 1. sz. 21–26.
- Nagy Ferenc:* Új fejlődési irányok, avagy a tradicionális jogállami büntetőjog eróziója. Magyar Jog. 1997. 6. sz. 333–337.
- Nagy Ferenc–Tokaji Géza:* A magyar büntetőjog általános része. Korona Kiadó Bp. 1998.
- National Criminal Justice Commission: Angst, Politik und die Gefängnisindustrie. In: Ortner–Pilgram–Steinert (Hrsg.): New Yorker „Zero-Tolerance”-Politik. Nomos. Baden-Baden 1998. 41–66. (Jahrbuch '98 Für Rechts- und Kriminalsoziologie)
- Orell Ferenc János:* A fiataikorúak büntetőjogi változásának gyakorlatából. Család, gyermek, ifjúság 1998/3. 8–11.
- Ostendorf, H.:* Die „elektronische Fessel”–Wunderwaffe im „Kampf” gegen die Kriminalität? Zeitschrift für Rechtspolitik 1997. Heft 12. 473–476.
- Weitekamp, E.G.M.:* And The Band Played On oder Wahnsinn und kein Ende: Amerikanische Starrechtspolitik. In: Ortner–Pilgram–Steinert (Hrsg.): New Yorker „Zero-Tolerance”-Politik. Nomos. Baden-Baden 1998. 67–84. (Jahrbuch '98 Für Rechts- und Kriminalsoziologie)

FERENC NAGY

ÜBER EINIGE PRINZIPIELLEN UND PRAKTISCHEN FRAGEN DER WEITERENTWICKLUNG DES STRAFRECHTLICHEN SANKTIONSSYSTEMS

(Zusammenfassung)

Die Gliederung des Aufsatzes ist die folgende:

1. Die internationalen kriminalpolitischen Tendenzen im Zusammenhang mit dem strafrechtlichen Sanktionssystem
2. Die allgemeinen charakteristischen Züge der ungarischen Strafgesetzgebung
3. Über die gerichtliche Strafzumessungspraxis in Ungarn
4. Über die Hauptstrafen des ungarischen Strafrechts
 - 4.1. Die lebenslange Freiheitsstrafe
 - 4.2. Die zeitige Freiheitsstrafe
 - 4.3. Die gemeinnützige Arbeit
 - 4.4. Die Geldstrafe
5. Andere Sanktionen
6. Einige möglichen neuen Variationen der Weiterentwicklung der strafrechtlichen Sanktionen
 - 6.1. Der elektronisch überwachte Hausarrest
 - 6.2. Teilbedingte Strafe
 - 6.3. Diversion und Genugtuung

Der Verfasser befaßt sich mit den neuesten Regelungen der StGB-Entwürfen von August bzw. Oktober 1998 und kritisiert die durch diese Entwürfe vertretenden einseitigen repressiven strafrechtlichen bzw. kriminalpolitischen Lösungen.

NAGY LAJOS

Az EU agrár-monetáris rendszere és a magyar mezőgazdaság

Az EU-hoz való csatlakozás neuralgikus pontja – a környezetvédelem és a munkaerő – migráció mellett az *agrárgazdaság*. Ezen belül is kevésbé ismert az EU agrár-monetáris rendszere, noha ennek ismerete és feltételeinek kihasználása nem kis mértékben befolyásolja a magyar mezőgazdaság elérhető előnyeit és elkerülhető hátrányait.

1. A magyar mezőgazdaság szerepe a termelésben és a külkereskedelemben

E kérdéskörben kínálkozik az összehasonlítás egyfelől a "visegrádi hármak" Csehország, Lengyelország és Magyarország másfelől az EU átlagos helyzetével. A csatlakozás és az agrármonetáris rendszer átvételének a lehetőségei nagymértékben függenek attól, hogy gazdasági fejlettségben mutatott elmaradásunkat mennyiben tudjuk csökkenteni illetve önmagukhoz képest mennyire fejlődünk.

1. A gazdasági elmaradásunk mértékéről

A GDP növekedési üteméről megállapítható, hogy 1990-ben Lengyelországban volt a legnagyobb visszaesés, de utána 1998-ra a legnagyobb növekedés is. A növekedési üzemben Magyarország közepes helyet foglalja el. (Lásd az 1. sz. táblázatot)

Az egy főre jutó termelésben a gazdasági fejlettség legfontosabb mutatójában 1995-ben a cseh gazdaság mintegy 50 % -kal erősebb, a lengyel pedig 16 % -kal gyengébb a magyarnál. Az is megállapítható, hogy néhány év alatt bizonyos *nivelláció* mutatható ki a három ország között, mivel a lengyel fejlődés a leggyorsabb volt

1. sz. táblázat

A bruttó hazai termék (reál GDP) és egy főre jutó nagysága

Ország	Növekedése			Egy főre					
	előző év (%)			1993		1994		1995	
	1990	1994	1998	ECU	Mo. 100 %	ECU	Mo 100 %	ECU	Mo 100 %
Csehország	-1,2	2,7	3,3	8749	157	9698	175	9410	149
Magyarország	-3,5	2,9	4,4	5544	100	5954	100	6311	100
Lengyelország	-11,6	5,2	5,3	4331	78	4728	79	5318	84

Forrás: Agrarwirtschaft 1998. 3/4. szám.

A gazdasági mutatókat az EU átlagával összevetve igen jelentősnek mutatkozik a lemaradás. A GDP az EU országokban 1994-ben 17.260 ECU volt a három ország átlaga, pedig 7.013 ECU egy főre számítva. Ha a legkevesbé fejlett tagországot Görögországot vesszük ott a GDP 11.320 ECU volt.

Mindezekről megállapíthatjuk, hogy

a) a gazdasági fejlődés azokban az országokban volt gyorsabb, ahol a *piac kiépítése*, a privatizáció és a válságkezelő stabilizációs politika megfelelőbb volt.

b) az egy főre jutó GDP-ben bizonyos kiegyenlítődési tendenciák figyelhetők meg.

c) a tárgyalt országok gazdasági fejlettségbeni elmaradása az EU átlagtól igen *tetes*: ugyanis az egy főre jutó GDP az EU országokban mintegy 2,5-szerese. Görögország is 61% -kal megelőzi ezeket az országokat.

d) a lemaradás csökkentése szükséges ahhoz, hogy a *munkaerő migrációjával* kapcsolatos "nyugati" félelmeket csökkentsük.

2. A mezőgazdaság arányáról a nemzetgazdaságban

Az agrárszektor szerepe a transzformációs országokban viszonylag magas. (Lásd 2. sz. táblázat)

2. sz. táblázat

A mezőgazdaság részesedése a GDP-ben (%-ban)

Ország	1991	Mo 100%	1994	Mo 100%	1996	Mo 100%	1991 100%
Csehország	5,6	62	5,8	87	5,0	83	89
Magyarország	9,0	100	6,7	100	6,0	100	67
Lengyelország	6,2	69	6,3	94	6,5	108	105

Forrás: Agrarwirtschaft I.
Statistikai Évkönyv 1997. Bp.

Mindenekelőtt megállapítható, mivel az EK (15) országokban a mezőgazdaság aránya, a GDP-ben *1997-ben* 2,4 %, a három közép-európai országban, pedig 5,8 % volt, hogy a mezőgazdaság súlya ezekben az országokban csaknem 2,5-szerese.

A vizsgált országokban a mezőgazdaság súlya Csehországban kisebb, Lengyelországban nagyobb, mint hazánkban. Érdemes felhívni arra is a figyelmet, hogy a mezőgazdaság súlya hazánkban az átmeneti években 33 %-kal esett vissza, míg Lengyelországban 5 %-kal növekedett. Ez Magyarországon egyfelől azzal magyarázható, hogy a külső és belső agrárkereslet jelentősebben visszaesett, másfelől azzal is, hogy a nagyüzemi struktúra jelentős felszámolása a *skála hozadék* kiesésével jelentős termelés-visszaeséssel járt.¹ Végül nem elhanyagolható az sem, hogy az *agrárrolló* nyílása miatt a termelési technológia romlott a nagy- és kisüzemi szektorban egyaránt.

Mindenesetre világossá kell tenni azt, hogy

¹ Itt még azt is figyelembe kell venni, hogy az elaprózódott üzemi struktúra miatt folyó termelés átcászott a statisztikailag nem nyilvántartott mezőbe.

a) az ország *nem agrár-ország* a maga mintegy 6 %-os agrár jelentőségének a részesedésével. Két különböző dolog a részarány és a mezőgazdaság nemzetgazdasági részesedésének kérdése. Hiszen ebben a népesség megtartás, a környezetvédelem, a vidékfejlesztés és nem utolsó sorban az *élelmiszer ellátás biztonsága* is alapverő kérdés.

b) a fentiekből még az is következik, hogy az agrárágazat részaránya a hazánkban a jövőben *inkább csökken*. Noha a termelési hagyományok, a kedvező természeti és szakember ellátási feltételek miatt tartósan az EU átlagot meghaladja.

A mezőgazdaság termelés arányát nagyrészt a *munkaerő ellátottság* nagysága és minősége valamint a *munka termelékenysége* szabja meg.

A mezőgazdaság arányáról nemcsak a termelési szerepe, hanem a keresőkön belüli súlya is tájékoztat bennünket. (Lásd a 3. sz. táblázatot)

3. sz. táblázat

A mezőgazdasági foglalkoztatottak aránya (a keresők %-ában)

Ország	1991	Mo 100%	1994	Mo 100%	1996	Mo 100%	1991 100%
Csehország	11,8	75	6,9	79	6,0	72	51
Magyarország	15,8	100	8,7	100	8,3	100	53
Lengyelország	26,6	168	26,9	309	26,9	324	101

Forrás: Uo. 1995-ös adat.

1996-ban Magyarországhoz viszonyítva a mezőgazdasági foglalkoztatottak aránya Lengyelországban 3,2-szerese, Csehországban, pedig 0,72-szerese. Magyarországon – hasonlóan Csehországhoz – a mezőgazdasági foglalkoztatottak aránya az átmenet éveiben csaknem felére csökkent míg Lengyelországban alig változott.

Látjuk azt is, hogy a foglalkoztatottsági arány a három országban 1996-ban 13,7 %, addig ez az adat az EU-ban 5,3 %, vagyis 2,6-szerese.²

Mindezek alapján megállapíthatjuk a következőket:

a) A *nagy- és kisüzemi struktúra viszonyának* korábbi és átmeneti időszaki alakulása nagyban meghatározza az agrárfoglalkoztatás súlyát. Cseh- és Magyarországon, ahol korábban uralkodók voltak a nagyüzemek és 1990 után is – a jogi formák megváltozásával részben fennmaradtak jelentősen csökkent az agrár foglalkoztatás. Magyarországon a földterületek mintegy 50 %-án a nagyüzemek gazdálkodnak. Lengyelországban ellentétes feltételek mellett a túlfoglalkoztatás alig változott.

b) Hazánkban a foglalkoztatottság általános csökkenésének jelentős hányada a mezőgazdasági foglalkoztatottság *fogyásából adódott*. Ez másoldalról azt is jelenti, hogy a munkanélküliség jelentős hányada is ebből az ágazatból adódik. De azt is, hogy a *kistulajdonosi* struktúra kialakulása nem hatott észrevehetően a munkanélküliségre.

c) A termelés és a foglalkoztatás összevetésével a mezőgazdaságban a *hatékonyság* eltérő alakulására derül fény a három tárgyalt országban. Ezt az 1 % foglalkoztatottsági arányra jutó GDP %-kal fejezhetjük ki. Magyarországon ez a hatékonysági mutató 0,57-ről 0,72-re növekedett 1990–96 között, Csehországban 0,47-ről 0,83-ra, Lengyelország-

² Nem súlyozott átlag szerint.

ban valamelyest csökkent 0,24-ről 0,23-ra. Ez ugyanakkor azt is jelenti, hogy a magyar mezőgazdaság hatékonysága több mint háromszorosa a lengyelnek.

3. A mezőgazdaság és a külkereskedelem

Az EU agrár-pénzügyi rendszeréhez idomulás indokoltá teszi az agrár-külkereskedelem áttekintését.

4. sz. táblázat

A külkereskedelmi mérleg egyenlege az agrártermékek feldolgozottsági foka szerint
(1995-ben millió USA dollárban)

Ország	Feldolgozatlan	Alacsony feldolgozottság	Magas feldolgozottság	Egyenleg ³ (+, -)
Csehország	-634,2	-76,3	-29,5	-740,0
Magyarország	584,6	750,9	570,9	1906,4
Lengyelország	-970,4	-124,6	336,5	-758,5

Összeállítva: Uo.

Az agrárkereskedelemnek aktív mérlege csupán hazánkban van. A magyar mérleg aktívuma nagyobb mint a másik két ország passzívuma. Ez arra utal, hogy a "visegrádi országok" agrár-külkereskedelmében *nagy lehetőségek* rejlenek.

Az is kitűnik azonban, hogy a magyar agrárkivitelnek csupán 30 %-a *magas feldolgozottságú*. Miközben Lengyelország passzív mérleg mellett, a feldolgozott termékek forgalmában aktívummal bír. Vagyis számunkra – még ebben az összehasonlításban is – indokolt a *feldolgozottsági fok számottevő növelése*.

Az agrár-külkereskedelem liberalizálása – nagy részt indokoltan – elmaradt az általánostól: Míg más ágazatok számára megvalósult a csaknem szabad import, a menysiségi és adminisztratív, korlátozások jelentősen csökkentek, a vámok is nivellálódtak. A mezőgazdaságban megmaradt sok országban, *az export adó, az export quota, export engedélyezés, is* más országokban így nálunk is az exporttámogatás.⁴

A WTO megállapodásoknak és az Agenda 2000-nek megfelelően, a piaci jellegű támogatások átalakítását célozzák meg, *közvetlen jövedelmi és a termelési tényezők megsegítésére* irányuló támogatásokkal. Ez az exporttámogatások csökkentését követeli. A helyzet dilemmája hazánkban tehát az, hogy csökkenteni kell *az exporttámogatásokat miközben az agrárárak az EU árnál és gyakran a világgiazi árnál is alacsonyabbak*.

³ A negatív adat a különböző feldolgozottságú termékek összesítéséből adódó negatív egyenleg vagyis import-többlet.

⁴ 1995-ben a WTO (GAT) elmarasztalta Magyarországot, mert az agrártermékek exportjának támogatását jelentősen túllépte.

II. A magyar mezőgazdaság és az EU agrár-monetáris rendszere

Az EU-beli agrár-szabályozási rendszer meglehetősen *adminisztratív- és komplikált*. Gyakran a direkt-akcióktól sem mentes az agrár-pénzügyi mechanizmus talán még ennél is bonyolultabb.⁵ Még e rendszeren belül is nem a legegyszerűbb az *agrár-pénzügyi rendszer*. Ennek megértéséhez azonban nem kerülhető meg az egyes országok *inflációs rátáinak* különbsége valamint a *valuta árfolyamok* alakulásának az elemzése.

1. Inflációs ráták és valuta árfolyamok

A közép-kelet európai országokban a gazdasági transzformáció közös vonása volt a kezdeti időszakban az inflációs ráta nagymértékű megnövekedése majd csökkenése, amely azonban még mindig *magas szinten rögzítődött*.

5. sz. táblázat

Az inflációs ráták alakulása 1990–1997 között (% -ban)

Ország	1990	1994	1997	1990 = 100%
Csehország	9,7	10,0	9,0	93
Magyarország	28,9	18,8	17,0	59
Lengyelország	585,8	32,2	15,0	0,03

Forrás: U.o.

Az átmeneti időszak kezdetén Lengyelországban volt a legmagasabb az inflációs ráta, de itt csökkent később a legnagyobb arányban is. Magyarország a közbenső helyet foglalta el. Magasabb kiinduló infláció nagyobb csökkenéssel, kisebb kiinduló infláció kisebb csökkenéssel járt.

Makroökonómia-szinten érdemes az inflációt és a munkanélküliséget összevetni.⁶

Először is megállapítható, hogy az átmenet *első éveiben stagflációs-recessziós* helyzet volt ezekben az országokban mivel magas volt az infláció és magas a munkanélküliség is. Vagyis nem volt átváltás *az infláció és a munkanélküliség között*. Még inkább ilyen volt az a mezőgazdaságban, ahol az országos 10–11 %-os munkanélküliségi rátának a kétszerese alakult ki.

Másodszor az is kitűnik, hogy a transzformációs időszak későbbi éveiben az inflációs ráta csökkent a munkanélküliség, pedig magas fokon fixálódott. Tehát olyan helyzet alakult ki rövid távon, amelyet a *Philips görbe* hosszabb távon valószínűsített, nevezetesen azt, hogy rövid távon sincs átváltás az infláció és a munkanélküliség között. A mezőgazdaság ilyen jellegű helyzete szintén hasonló volt. Hiszen kisebb inflációs ráta mellett az agrár. alulfoglalkoztatottság alapvetően nem csökkent.

Harmadszor az átmeneti korszak későbbi szakaszban a gazdaság helyzetének az a jellemzője, hogy a munkanélküliség magas szinten stagnálása *mellett növekedett a kibo-*

⁵ Pl. kikötik, hogy az EU országokban 400 ezer hektár málnát lehet telepíteni, amelyet mennyiségileg szétosztanak a termelő országok között.

⁶ Ezt az összefüggést az ún. Philips görbének nevezzük, amely szerint az inflációs ráta és a munkanélküliségi ráta között ellentétes irány van, vagyis legalább is rövid távon „átváltás” van közöttük.

csátás. Ez azt jelenti, hogy a termelés nem a munkanélküliség csökkenése, hanem más okok miatt következett be. A Philips görbe ugyanis a kibocsátásra vonatkoztatva azt jelenti, hogy a munkanélküliség növekedésével csökken a kibocsátás növekedése is. Makro szinten egy ilyen fejlődés abból következett be, hogy fejlődött a technika, a munkaszervezés, korszerűsödött a gazdasági struktúra. A mezőgazdaságban a növekedés gyakran a jó időjárás, a legkülönbözőbb módon a felhasznált munka mennyiség növekedésével volt magyarázható.

Agrármonetáris-rendszerhez az alkalmazkodás és szabályainak kihasználása indokolja, hogy foglalkozzunk az átmenet *valutáris kérdéseivel is.*

Mindenekelőtt két tényből kell kiindulnunk. *Az egyik* az, hogy a külkereskedelem *iránya* eltolódott a KGST országokból az EU irányába. *A másik* az, hogy néhány ország kivételével az első években *vágtató* hiperinfláció alakult ki. Kivétel Csehszlovákia és Magyarország. De nálunk is kétszámjegyű volt az infláció. Jóval magasabb, mint nyugati partnereinknél. Nézzük meg ennek alapján a valuta árfolyamok reál és nominál formáinak alakulását.

6. sz. táblázat

A nominál- és reál valutaárfolyamok alakulása a transzformációs országokban

Ország	Nominál			Reál ⁷		
	árfolyam					
	1992	1994	1996	1992	1994	1996
Csehország	100	117	119	100	113	114
Magyarország	100	84	65	100	65	62
Lengyelország	100	70	72	100	50	52

Forrás: U.o.

A táblázatban a valuta árfolyamok a résztvevő országok alapján képzett valutakosár szerint vannak meghatározva és az egyes valuták súlyát az országok *agrár-külkereskedelemben* elfoglalt részaránya határozza meg. 1992 egyenlő 100 %-kal, az index, amennyiben 100 fölött van, akkor a valuta *felértékelt* (értsd: adott valutáért a másik valutából kevesebbet adnak), amennyiben az index 100 alatt van, a valuta *leértékelt* (értsd: adott valutáért a másik valutából többet fizetnek).

Megállapítható, hogy a vizsgált időszakban nominál árfolyamok és reálárfolyamok leértékelődtek (az indexek csökkentek) Magyarországon, Lengyelországban, Csehországban felértékelődés ment végbe (az indexek emelkedtek).

Megállapíthatjuk azt is, hogy a reál valutaárfolyamokban bizonyos stabilizáció ment végbe.

Végül mivel tudjuk, hogy a valutaárfolyamok leértékelése export ösztönző ez rávilágít a tárgyalt országok egymás közötti fizetési mérleg kondíciójára is.⁸

⁷ A fogyasztói árindex alapján összeállítva: Statistisches Jahrbuch über den Landwirtschaft 1995.

⁸ Megjegyezzük, hogy a tárgyalt országok valutái alkotják a valuta kosarat. Merőben más eredmények adódnak mondjuk a dollár és a német márka esetében.

2. Az EU agrár-pénzügyi rendszerének lényegéről

Az EU agrár-monetáris rendszere *nem tűnik ki egyszerűségével és világosságával* az agrárszektor szabályozásának többi területéből. Az agrár-pénzügyi rendszer két pilléren nyugszik:

- a) zöld árfolyamon,
- b) a valuta kiegyenlítésen.

a) *Az agrárátszámítási árfolyam* (zöld-árfolyam, Grünkurs)

Az EU-ban különböző valutaárfolyamok vannak és ezekből eltérőek. (1992-ig ez a rendszer érvényesült)

Egyfelől létezik a *hivatalos (irány) valutaárfolyam*, amely a nemzeti valuták és az ECU viszonya. (Pl.: 1998-ban 1 ECU = 1,99 DM). Ez legtöbb EU országban a valuták fel és leértékelése miatt közel van a *piaci árfolyamhoz*.⁹

Másfelől a rendszerhez tartozik az *ún. korrigált hivatalos árfolyam*. Ezen azt értik, hogy a hivatalos árfolyamot bizonyos százalékkal megnövelik, így pl.: 1992-ben 12 %-kal.

Ezt részben azért teszik, hogy az agrártermékek *nemzeti piaci árai számára nagyobb mozgásteret* biztosítsanak. Részben azért, hogy az export-importtal összefüggő. valuta-kiegyenlítési rendszernek. Végül a rendszer elemét alkotja az *ún. zöld-árfolyam*, amely agrártermékek *átszámítási árfolyama*. Ez az árfolyam *magasságát* tekintve a hivatalos és a korrigált hivatalos között fekszik.

A zöld árfolyam egyik tényezője a *valutakiegyenlítési* rendszert ehhez igazítják pénzügyi rendszert nem egyszerűsíti az sem, hogy a zöld-árfolyam mezőgazdasági *termékeként* és évente többször is módosul.

b) *A valutakiegyenlítési rendszer*

Az agrár-monetáris rendszer másik eleme a *valutakiegyenlítés*. Ez úgy működik, hogy kapcsolatba hozzák a korrigált hivatalos és a zöld-árfolyamot. (Azokban az országokban, ahol a hivatalos árfolyam fiktív ott a zöld-árfolyamot a piaci árfolyammal kapcsolják össze.)

Azokban az országokban, ahol a zöld-árfolyam magasabb, mint a korrigált hivatalos árfolyam *negatív valutakiegyenlítés valósul meg*. Ez azt jelenti, hogy itt import lefölözés és export támogatás valósul meg. Azokban az országokban ahol a zöld árfolyam magasabb, mint a korrigált, ott pozitív valutakiegyenlítés megy végbe. Ez azt jelenti, hogy az importot támogatják az exportot adóztatják. Megemlítendő amennyiben a zöld-árfolyam és a korrigált hivatalos árfolyam eltérése nem haladja meg a 1,5 %-ot, akkor nem számolnak el kiegyesztési összeget.

3. A változások iránya az agrár-pénzügyi rendszerben

Az Európai Valutatáris Rendszer (EWS) maastrichti elképzelései a *viszonylag fix valuta árfolyamok irányába mutatnak*. Ennek feltételei azonban egyrészt, hogy minden EU ország belépjen, másrészt, hogy valutájuk árfolyamát szűk sávban ingadoztatják, nehezen jönnek létre.

A korábbi valutáris rendszerből megszűnik

⁹ Ez az árfolyam azonban az Egyesült Királyságban, Portugáliában, Görögországban csak fiktív árfolyam, mert csak az EU belüli elszámolásokban használják, mert jelentősen eltér a piaci árfolyamtól.

- a) a hivatalos és a korrigált hivatalos különbsége az ún. switch oder, hiszen megszűnik a korrigált valutaárfolyam.
- b) a valutakiegyenlítési mechanizmus korábbi formája.
- c) a valutakiegyenlítő kifizetéseket korlátozzák.

Az a) azt jelentette – mint fentebb említettük –, hogy a hivatalos árfolyamot egy helyesbítési faktoriall megszoroznak. Így ez az illető valutaértékelésével járt. Így a korrigált hivatalos árfolyam miatt a valutájukat *felértékelő* országok agrárárakat fenn tudták tartani, míg a valutájukat *leértékelő* országok agrárárakat jobban tudták emelni.

Ennek a rendszernek a működése azzal a hatással járt *egyrészt*, hogy az utóbbi évtizedben az *agrárárak 20 %-kal jobban* nőttek mint a világgiaiciak.

Másrészt azzal, hogy megnövekedtek a közösségi költségvetés kiadásai. 1992-ben 5 milliárd ECU-vel.¹⁰

A b) változás a *valuta kiegyenlítési rendszer felszámolása*. Mint tudjuk ez a zöld- és a korrigált árfolyam különbsége. Vagyis a korrigált árfolyam megszűnésével ez is felszámolódik. Meg marad azonban a *hivatalos (irány) árfolyam és a zöld-árfolyam különbsége*. A zöld-árfolyam eltérése – az elképzelések szerint – a hivatalos árfolyamtól 2,5 % -os lehet.

c) Fennmarad bizonyos *kiegyenlítési mechanizmus* azonban az itt kifizetett, összegeket mérsékelni kell. Amelynek kettő célja van: egyfelől az, hogy ne okozzon *nagy mozgást* a zöld-árfolyam és a hivatalos árfolyam eltérése az agrárárakban. Másfelől az, hogy az árak jövedelmi hatása csökkenjen, miközben a mezőgazdaság piaci alkalmazkodó képessége kevésbé romoljon.

4. Az agrár-monetáris mechanizmus működéséről

Az átszámítási árfolyamokat a következő területeken alkalmazzák: az agrárárak átszámításánál, a területi prémiumok, az állatprémiumok és bizonyos strukturális támogatások meghatározásánál.

Az átszámítási árfolyamok változására 1997-ben a következő volt a jellemző: Németországban, Belgiumban és Ausztriában *leértékelés* volt (Pl.: 1 ECU az év elején 1,943, az év végén 1,924 DM volt). Olasz- és Finnországban *nem változott* (Pl.: Olaszországban 1 ECU = 1934 líra). Nagy-Britanniában, Írországból *felértékelődött* a „zöld valuta” (Pl.: 1 ECU = 0,813 fontról, 1 ECU = 0,696 fontra)

Mechanizmus működése szempontjából fontos a *zöld-árfolyam és a nemzeti valuta piaci árfolyamának a viszonya*. A piaci valuta árfolyamokat zöld-árfolyamok aszimmetrikusan követik időben. Azokat a valutákat, amelyeket felértékeltek lassan, de később nagyobb lépésekkel követik a zöld-árfolyamok. Azokat a valutákat, amelyeket leértékeltek gyorsabban és kisebb léptekkel követik a zöld-árfolyamok.

Mi az oka a zöld-árfolyamok eltérő alkalmazkodásának a valutaárfolyamokhoz?

Ez az aszimmetrikus alkalmazkodás azzal magyarázható, hogy a valutaárfolyam eltérések *ingadozási-sávjai* különbözők. A *felértékelt* valutáknál a sáv 0 és 5 %, a *leértékelt* valutáknál, pedig 0 és 2 %. Gyakorlatban az ideiglenes árfolyam változások túllépik a sávokat.

A rendszer működésében az *időtényező* is szerepet játszik. Az ún. érezhető *valutaárfolyam* változásokat öt, tíznapos periódus után vezethetik át a zöld-árfolyamokra, akkor

¹⁰ Agrarwirtschaft 1993. 1. füzet.

ha a valuta felértékelésre kerül. Míg a *leértékelt* valutáknál ez az átvezetés *minden tíznapos* periódus után megtörténik.

Pozitív, piaci árfolyam emelkedésénél, (értsd: a nemzeti valuta leértékelődik 1 ECU-ért több nemzeti valutát kell adni), ha a *zöld-árfolyam jobban leértékelt*, tehát mondjuk a területi támogatásból a gazda így nagyobb bevételhez jut. Ilyenkor nem kell valutaki-egyenlítő támogatást adni, amely a költségvetésekben megtakarítást jelenthet.

Negatív, piaci árfolyam csökkenésénél (értsd: a nemzeti valuta felértékelődik, 1 ECU-ért kevesebb nemzeti valutát kell adni), ha a *zöld-árfolyam jobban felértékelt*, tehát mondjuk a gazda kevesebb területi prémiumot kap. Ilyenkor a költségvetéseknek *valutaki-egyenlítő* támogatást kell adniuk.¹¹

Említettük, hogy 1995-ös valutaválság óta a GAP keretében az agrárátszámítási árfolyam speciális formáit vezették be (állat- és területi prémium). Ezt az árfolyamot „*prémium árfolyamnak*” nevezik.¹²

Az átszámítás a *kiinduló általános zöld-árfolyam* alapján történik. Ezt az árfolyamot – feltehetően a Valuta Unio megalakulásakor – *befagyasztják*. Ezzel azt kívánják elérni, hogy a valutát felértékelő országokban a prémium ne csökkenjen. (Így tettek többek között Ausztria és Németország is.)

5. Az agrár-monetáris rendszer az Euro bevezetésekor és a magyar mezőgazdaság

Az előzőekben végigkísértük az agrárpénzügyi rendszer változásait és a mechanizmus változását. Egyfelől az EURO 1991. január 1-jével tervezett *rögzített* árfolyamán a bevezetése (rögzített viszony az EURO és a nemzeti valuták árfolyamában), másfelől a rendszert ért *kritikák* s végül az, hogy néhány ország (pl.: Görög- és Svédország, Nagy-Britannia) kezdetben *nem csatlakozik* a Valuta Uniohoz (WWU), a pénzügyi rendszer tovább fejlesztését követeli.

a) Melyek a változások fő irányai az EURO-hoz történő átmeneti időszakában?

Mindenekelőtt az ECU árfolyamokat kell átalakítani EURO árfolyamokká. Ez valószínűsíthetően az ECU árfolyamok felhasználásával történik.

Ezen kívül feltehetően fennmarad a zöld-árfolyamok két formája: az egyik az *általános az agrárárakra* vonatkozó, a másik a közvetlen támogatást képző *állat és területi prémium*. Itt azonban két probléma adódik: hogy a nevezett prémiumokat országonként különbözőképpen vagy egységesen határozzák meg; hogy e területeken a zöld-árfolyamot rögzítették-e.

A vélemények az egységesítés irányába mutatnak: azért, mert ezzel oldani lehetne a rendszer bonyolultságát és áttekinthetetlenségét. Ez kedvező lenne a gazdálkodók számára, mert a prémiumok nagyságát stabilizálná. Ezenkívül az egységesítés a rendszer egyszerűsítését jelentené.

¹¹ Az állattartási prémiumot a *naptári év* elején a területi prémiumot a *gazdasági év* elején állapítják meg.

¹² Az agrárreform (GAP) bevezetésekor elhatározott állat és területi prémiumot fenn kívánnak tartani. (pl.: ez 1998-ban egy anyatehénre 215 ECU volt a kifizetett összeg ugyanakkor bizonyos nehézséggel is járna. Részben azért, mert bizonyos *inflációs nyomást* képezne, részben azért is, mert a WTO megállapodásokkal ellentétes, amely a *támogatások csökkenését* célozza.

A továbbblépés fontos kérdése az is, hogy miként történik az agrárarak és prémiumok átszámítása azokban a tagországok, amelyek nem lépnek be a Valuta Unioba. Nyilván való, hogy ezeknek az országoknak a gazdái sem akarnak az eddigieknél rosszabb helyzetbe kerülni, ezért a „rég” szabályozás még továbbra is fennmarad.

b) Milyen következtetések adódnak az agrárpénzügyi rendszerből és tovább fejlesztéséből a magyar mezőgazdaság számára?

Először is a pénzügyi rendszer még a tervbe vett egyszerűsítések után sem „egyszerű”. Ezért már most gondoskodni kell e terület *specialistáinak képzéséről*, akik *mély jogszabályi és gyakorlati ismeretekkel* rendelkeznek. E specializálódott szakértőknek azonban kitekintéssel kell bírni az egész agrárszabályozás rendszerére. Hiszen ezt nagy mértékben befolyásolja az, hogy az *ártámogatásokról* mindinkább rátesznek a *direkt-mennyiségi* főként a termelési tényezőket támogató forrásokra és a *szociális transzferek* növelésére.

Másodszor amikor Magyarország az EU-hoz ér, akkor már az új Valutáris Unió működik. Feltételek ekkor még a valutáris unioba lépésére nem alakulnak ki. Ezért a mostani „rég” rendszer fenntartását kell igényelnünk, amely előnyösebbnek tűnik számunkra (ahogy ez a most kívül maradó országokban is van).

Harmadszor az agrár szabályozási rendszer változása – direkt támogatások előtérbe kerülése – azt is jelenti, hogy a különböző „prémiumok” fedezésében nagyobb szerepet kell vállalni a *nemzeti költségvetéseknek*. Mivel az előzőekben írtunk arról, hogy hazánkban egyfelől nagyobb a mezőgazdaság súlya mint az EU országok átlagában másfelől az egy főre jutó GDP is kisebb. ezért a nemzeti szerepvállalás *nagyobb nehézségeket jelent*. Így az *átmeneti könnyítések* kiharcolásánál erre is figyelemmel kell lenni. Annál is inkább ebben az irányba kell menniük, mert 1997-ben az EU agrártámogatásnak a nagysága nem csökkent csak a *stukturája* változott. Amennyiben ez a jövőben csökken még akkor is jóval a magyar támogatási szint fölött lesz.

Irodalom

- K. Froberg – L. Glauch: Az átalakulási törekvések állása a közép- és kelet-európai országokban (németül). Agrarwirtschaft 1998.314.
 P. Tillack – E. Schulze: Vállalati és üzemi formák a közép- és keleti-európai mezőgazdaságban (németül U.o.).
 Nagy Lajos: A földbirtok politika és föld piac az EK-ban és a hasznosítható tapasztalatok (készült 1990–1994 OTKA B. kutatás keretében).
 Statisztikai források:

- a) A mezőgazdasági piacok 1996–97 és 1997–98-as évek fordulóján (németül).
- b) Statistisches Jahrbuch über Ernährung und Landwirtschaft. 1994, 1996 No.

LAJOS NAGY

THE EU'S AGRO-MONETARY SYSTEM AND THE HUNGARIAN AGRICULTURE

(Summary)

The study deals with two questions, the one: the role of the Hungarian agriculture with regard to the taking into account of the preconditions of the entry into the EU. The other: The EU's agro monetary system and its impact on the joining to the EU.

In connection with the first question I discuss the level of the Hungarian economy, the relative weight of the agriculture. Each questions I treat with comparing the three former state-socialist countries, Czechoslovak Hungary and Poland. The study concludes that since Hungary's GDP per capital is much smaller than the average in the EU and the relative weight of agriculture is much greater, Hungary can have less money to support this branch of the economy.

In connection with the second question, I discuss the Hungarian inflation, and rate of exchange, and then I consider the extremely complicated and hardly understandable agrar monetary system of the EU.

In this respect I investigate the relationship between market and so called green exchange rate. I conclude that – on the one hand – the system is extremely complicated, and the change to EURO, make necessary the training of well equipped specialists. On the other – starting from the endowments of our country, more favourable will be to form, such green rate of exchange which is undervalued in relation with the market exchange rate.

NAGY LÁSZLÓ

A munkaerőpiac flexibilitása és a munkát végzők munkajogi védelme

A munkajog tudománya és gyakorlata ma minden országban bizonyos mértékig világban van. Olyan új jelenségek merültek fel, amelyekre a munkajog eddigi megoldásai nem adnak kielégítő választ. Egy rövid tanulmány keretei nem elegendők a problémák részletes kifejtésére, ezért csak egy témával szeretnék – vázlatosan – foglalkozni. Ez a gazdaságban kialakult különböző, új foglalkoztatási formák és a munkajog kapcsolata. Nem foglalkozom a közszolgálat keretében foglalkoztatottakkal, ide értve mind a köztisztviselőket és közalkalmazottakat, mind az igazságszolgáltatás, a fegyveres testületek és az állami költségvetésből finanszírozott egyéb területek alkalmazottait. Ugyancsak nem érintem azokat a jogviszonyokat, amelyeknél a munkavégzés csak a nevelés, a képzés eszköze (büntetés-végrehajtás, képzéshez kapcsolódó szakmai gyakorlat), vagy állampolgári, illetve közhasznú munkavégzési kötelezettségen alapulnak.

I.

1. A munkajog ma már tradicionálisnak nevezett vagy nevezhető rendszere nagyjából másfél évszázad alatt alakult ki, a XIX század kezdetétől nagyjából a XX. század 30-as, 40-es éveinek végéig.¹ Ez a következőkkel jellemezhető:

a) A kezdeti polgári jogi bémunkaszerződés átalakult, megtelt kötelező, „közjogi jellegű” elemekkel, önállósodott, lényegét tekintve elvált a polgári jogtól még ott is, ahol a jogalkotás során a munkaviszony szabályozása a polgári törvénykönyvben történt (pl. Németország, Olaszország).

b) Fokozatosan létrejött a kollektív munkaügyi kapcsolatok rendszere a szakszervezet, illetve a munkáltató és a munkáltatói szervezetek között, amely az állam eseti vagy hosszabb távú, esetleg állandó bekapcsolódása folytán tripartit jellegűvé is vált.

c) Majd minden államban a foglalkoztatás, a munkaerőgazdálkodás feladatainak ellátására, a munkaügyi ellenőrzésre, valamint a munkaügyi viták elbírálására speciális szervek jöttek létre.

d) Nemzetközi szinten pedig az I. világháborút követő időktől létrejött a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet, amelynek alapvető feladata a munkaügyi szabályozás fejlesztése, a nemzetközi normák végrehajtásának ellenőrzése.

¹ Kasi Tapiola: Notes for a presentation on globalization and labour standards. A munka világa '98. Munkaügyi Kapcsolatok Társasága – Munkaügyi Kutató Intézet, Budapest 1998. 71. p.

2. A II. világháborút követően – a fasizmus, a diktatúrák ellenhatásaként is – nemzetközi szinten alapvető feladatként jelentkezett az emberi jogok – köztük a gazdasági és szociális jogok – nemzetközi egyezményekben való deklarálása, megerősítése. Ennek nyomán az egyes államokban – különösen azokban, amelyek a II. világháborút követően szabadultak fel, váltak önállóvá – az alkotmányokban kodifikálták az alapvető emberi jogokat, köztük a munkaviszonyt érintőket is. (Éppen erre tekintettel jelentkeztek olyan megállapítások, hogy a munkajog „alkotmányjogiassá” vált.) Egyre szélesebb körben jelentkezett mind a tudomány, mind a gyakorlat részéről az az igény, hogy a munkavállalók szociális jogait az állam garantálja és széleskörűen biztosítsa. A jóléti állam keretei között ez még hangsúlyozottabbá vált. Az államok széles körében indult meg a munkajog teljes vagy részleges kodifikációja. A munkajog kialakulásának első, közel másfél évszázada alatt a jogi szabályozás nem egy előzetes koncepció, hanem az életben jelentkező egy-egy konkrét igény, esemény nyomán jött létre, sőt esetleg az élet meg is előzte a szabályozást (pl. a kollektív szerződések esetében), egy eklektikus kép jött létre. Ez magyarázza azt is, hogy miért volt szükség időnként visszanyúlni a polgári joghoz. Ezzel szemben az ezt követő 30–40 év a rendszerezés, az egységes elvek kialakítása és érvényesítése, az elméleti alapok kidolgozása, megvitatása. Ezekben az években a munkajog tudománya igen gyors fejlődésnek indul, szaporodnak a tudományos műhelyek, alakulnak munkajog elméleti és gyakorlati művelésére egyesületek mind országos, mind nemzetközi szinten, amelyek keretei módot adnak a széleskörű vitákra. Ez az időszak egy magasabb szintre lépést jelentett a munkajog elmélete és gyakorlata szempontjából, javította, hatékonyabbá tette a munkavállalók jogainak védelmét és érvényesítését.

3. A 70-es–80-as évekre a világban olyan változás történt, amely által teremtett helyzetben a munkajog elmélete és szabályai nem jelentenek megfelelő megoldást, esetleg nem alkalmazhatók. A változást több körülmény együttes hatása eredményezte.² Ezek közül kettőt kell különösen kiemelni.

Az egyik az ekkor kibontakozó második ipari forradalom, amely részben a hadi célú kutatások során kidolgozott találmányok, felfedezések polgári felhasználásával is, hallatlan mértékben meggyorsította a tudomány és a technika fejlődését. Ez nemcsak a termelési forradalmasította, teremtett számára új megoldásokat, hanem – különösen a közlekedés, a távközlés, az irányítás területén – olyan lehetőséget teremtett, amely a távolságokat, az időbeli és térbeli korlátokat megszüntette. (Egy multinacionális vállalat szempontjából az egész világ gyakorlatilag egy telephellyé vált.)

A másik tényező a nemzetközi gazdasági kapcsolatok hallatlan mértékű növekedése. Ehhez hozzájárult a gyarmati uralom alól felszabadult területeken alakult új országoknak, valamint egyes ázsiai és dél-amerikai országoknak a világgazdasági folyamatokba való bekapcsolódása is. A gazdasági kapcsolatok nemcsak növekedtek, hanem egymással összefonódtak, nemzetek felettieké váltak. A 90-es évekre kialakult a gazdasági kapcsolatoknak egy egymástól szinte szétválaszthatatlan és egymást befolyásoló rendszere, az ún. globalizáció. (Megjegyzem, hogy már az előző időszakban megjelentek a jelenlegi korszaknak bizonyos gyökerei, kezdeményezései, pl. multinacionális vállalatok, de akkor még nagyrészt nemzeti kötődéssel.)

Az előbb említett tényezők hatására a gazdasági élet hallatlanul meggyorsult, a verseny kiélesedett. Részben a technikai fejlődés, részben a felhasználók igényeinek válto-

² Reinhold *Fahlbeck*: Flexibilisation of working life – Potentials and Pitfalls for Labour Law – An International Analysis. Skrifter utgivna vid Juridska Fakulteten i Lund No 133. Acta Societatis Juridicae. Lundensis, 1998.

zásai, részben a gazdaság belső viszonyai rendkívül gyors változásokat követeltek szinte folyamatosan. Azt lehet mondani, hogy egy állandó tényezővel kell számolni: ez a változás.

Az új helyzet a jogi szabályozással – és ezen belül a munkajogi szabályozással – szemben is új követelményeket támasztott. Ezek jelszavai: dereguláció és rugalmasság. Az első: az állam vonuljon vissza a gazdasági élet jogi szabályozásától, bízva a gazdasági életben részt vevő felekre a megállapodásokat, az ügyeik rendezését. A második: a szabályozás olyan rugalmas legyen, hogy követni tudja az életben bekövetkezett változásokat.

E két követelmény alapvetően szemben állt a munkajog – előzőekben vázolt – fejlődése során kialakult elvekkel. Ezek az állami garanciákat és az állandóságot, a stabilitást tartották alapvetőnek a munkajogi szabályozásnál. A két nézet mind a tudomány, mind a gyakorlat terén számos vitára vezetett. A kodifikációk során azonban inkább a dereguláció és rugalmasság elvei kerültek előtérbe. A következetes keresztülvitelük azonban sehol sem történt meg. Számos terület – éppen részben a viták miatt – szabályozatlan maradt. A két nézet egyik lényeges ütközési pontja a foglalkoztatás, a munkaerő-felhasználás jogi szabályozásának megoldásában rejlik.

II.

1. Korábban a vállalatok szervezése során a vertikális volt a jellemző. A vállalat a tevékenységéhez szükséges minden tényezőt igyekezett a saját irányítása alá helyezni (pl. autógyár esetleg bányát, öntödét, kárpitosműhelyt stb. üzemeltetett). Ezzel a bizonytalansági tényezőket is csökkentheti. A munkaerő biztosításának alapvető formája a munkaviszony. Ennek keretében a munkavállaló a munkáltatóval – általában határozatlan időre – kötött megállapodás alapján, ennek felügyelete és utasítása mellett, kötött munkaidőben, meghatározott bér fejében végzi a munkát. Ezt szabályozták a munkajogi szabályok, kollektív szerződések. Ehhez fűződtek a különböző jogosultságok, védelmet biztosító kikötések. Az ettől eltérő foglalkoztatási formákat atipikusnak tekintették, ezekre a munkaviszonyhoz fűződő jogok stb. nem terjedtek ki.

Ez a helyzet – amint erre a korábbiakban utaltam – az utolsó évtizedekben alapvetően megváltozott és továbbra is állandó változásban van. A vállalatok szervezetüket, működési rendjüket úgy igyekeznek kialakítani, hogy az a legkönnyebben tudja követni a várható változásokat. Ennek megfelelően szervezik meg a szükséges munkaerő biztosítását is. A vállalat mindazt a tevékenységet, amely nem igényel közvetlen, állandó irányítást és amelynek elvégzésére így is megbízható lehetőség van, – a költségek csökkentése érdekében – külsővel végezteti. Ugyanakkor a kiéleződött verseny, a vásárlók állandóan változó igénye szükségessé teszi a vásárlókkal, felhasználókkal a minél közvetlenebb kapcsolatot, ezért a vállalat különféle megoldásokon keresztül (bizományos stb.) horizontális irányban is terjeszkedik. A korábbi, centralizált termelési szervezetnek megfelelő, sőt szükséges volt, a kötött, egységes munkaviszony-fogalom. Az új szervezési megoldás mellett viszont a gyakran változó, rendkívül differenciált tevékenységek eltérő megoldásokat igényelnek és nem szoríthatók be a munkaviszony keretei közé. Ennek viszont az a következménye, hogy az ilyen módon foglalkoztatottak elesnek a munkajog által biztosított védelemtől, sőt esetleg kívül rekednek az érdekvédelmi szervek hatáskörén is.

2. A foglalkoztatás hazánkban nagyobb részben ma még munkaviszony keretében történik, bár az arányt tekintve ágazatok, szakmák között jelentős eltérések találhatók.³ (A munkaviszony kritériumai: önként, más részére, annak alárendelten és utasításai szerint, meghatározott kötött keretek közt – általában előre meghatározott időben és helyen – végzett munka előre meghatározott megállapodás vagy szabályok szerinti bérért.) A munkaviszony minősítés alá tartoznak a rész-munkaidőre, határozott időre szóló alkalmazások is. Nem zárja ki a munkaviszonny-minősítést, ha a munkavállaló a munkát otthon, lakásán végzi, feltéve, hogy a munkafeltételek kötött jellegűek. Munkaviszonyban állónak minősülnek azok is, akik termelőszövetkezeti tagsági viszony keretében végeznek munkát. (Meg kell ugyan jegyezni, hogy a jogszabály szóhasználatát – "munkaviszony jellegű jogviszony" – kissé kétértelmű.)

Átmeneti kategóriát alkotnak a bedolgozói munkaviszonyban állók. Ezek valójában vállalkozók. A bedolgozást általában rokkantak, megváltozott munkaképességű személyek, szociális ellátásban részesülők jövedelemkiegészítés érdekében végzik. Egy korábbi jogszabály ezek egy része számára, ha tartósan foglalkoztatják és ezalatt meghatározott mennyiséget termel, bizonyos munkaviszonybeli jogokat – felmondás, szabadság – biztosít.

A munkaviszony mellett egyes ágazatokban, szakmákban elterjedt az önálló személyek foglalkoztatása, akik megbízási, illetve vállalkozási szerződés vagy egyéb polgári jogi megállapodás alapján fejtenek ki más részére tevékenységet, anélkül, hogy ehhez más személyek közreműködését igénybe vennék. (Mind a nemzetközi, mind a hazai statisztika tartalmaz egy „önfoglalkoztatott” megjelölésű kategóriát. Ide azok az egyéni vállalkozók tartoznak, akik maguk dolgoznak vagy csak családtagjuk segítségét veszik igénybe. Ez nem azonos, lényegesen szűkebb, mint az „önálló foglalkoztatott”). A munkáltató lehet állam, állami szerv, gazdasági társaság, magánszemély, tehát mindenki, aki a jogszabályok szerint munkáltató lehet. A tevékenység, amire a megállapodás szól, szintén rendkívül eltérő lehet. Így pl. egy szolgáltatás – szakvélemény adása, egy tárgyaláson való képviselő, küldemények kézbesítése stb –, vagy valamilyen termék előállítás. Lehet a megállapodás egy esetre vagy hosszabb, esetleg határozatlan időre szóló. Lehetséges, hogy az illető személy csak egy foglalkoztatóval áll kapcsolatban, esetleg úgy is, hogy nem állandóan, hanem csak időszakonként foglalkoztatják. Lehet viszont, hogy – egymástól függetlenül – több foglalkoztatóval áll kapcsolatban (pl. egy könyvelő több kisiparos könyvelését végzi, természetesen külön-külön létesített megállapodások alapján, vagy egy bejárónő több helyen végez munkát). Lehetnek ezek között olyanok is, akik egyéni vállalkozói engedéllyel rendelkeznek. Tehát mind a foglalkoztatottak képzettsége, az általuk végzett tevékenység, a foglalkoztatás jogi alapja, annak jellege, időtartama szempontjából egy rendkívül heterogén csoportról van szó. A statisztika sem ad megfelelő eligazítást. A mai helyzetben nem is adhat, mert nem tudja kiszűrni a színlelt szerződéseket. Hangsúlyozni kell ugyanis, hogy nem sorolhatók ide a színlelt megállapodások, amikor a felek valójában munkaviszony szerinti foglalkoztatást kívánnak létesíteni, de valamilyen okból – a munkajogi felmondási kötöttségek elkerülése, társadalombiztosítási járulék alól való mentesülés stb. – miatt azt színlelik, mintha megbízást stb kívántak volna létrehozni. A jog ilyenkor a színlelt megállapodást semmisnek tekinti és a foglalkoztatást munkaviszonyként bírálja el.

³ A munkaerőpiac keresletét és kínálatát alakító folyamatok. Munkaügyi Kutató Intézet, a "Közösen a jövő munkahelyeiért" Alapítvány kiadványa, 1998.

3. A munkaviszonyon kívül foglalkoztatottakra nem terjednek ki a munkajogi szabályok és így elesnek a munkajogi védelemtől (felmondási védelem, legkisebb munkabér, munkaidő meghatározása és beosztása stb.), és nem vehetnek részt a vállalati munkaügyi kapcsolatokban. Kérdés, hogy ez a helyzet hosszabb távon fenntartható-e. Véleményem szerint: nem. Ebben mind a munkajog művelői, mind az érdekvédelmi szervek egyetértenek.⁴ Milyen legyen azonban a megoldás? Az ezzel kapcsolatban tartott viták során a vélemények nagyobb része azon az állásponton volt, hogy meg kell határozni újból a munkaviszony fogalmát és azok részesüljenek védelemben, akik e fogalom keretei között helyezkednek el. Ez a vélemény tetszetős, de nem segítene. Két érv is szól ellene. Abból kell kiindulni, hogy a munkaviszonyon kívüli foglalkoztatási formákat azért alkalmazzák, mert megfelelő jogi keretül szolgál a vállalat által meghatározott, megkívánt tevékenységhez. Ezért a védelem biztosításának olyan módját kell megkeresni, amely nem érinti az adott jogviszonynak a polgári jogi tartalmát, előírásait. A munkaviszony fogalma – amint erről az előzőkben szó volt – hosszú évtizedek elméleti vitái és a gyakorlat követelményei alapján alakult ki. Ezen lehet változtatni, lazítani, de annyira mégsem lehet kitágítani, hogy a jelenleg a gyakorlatban létező polgári jogi viszonyok beleférjenek, mert ekkor egy szinte határtalan és emiatt értelmetlen keretté válna. Ezzel egyben olyan tágga is válna, hogy lehetetlen lenne a mai jogi védelmet ilyen széles körre kiterjeszteni. (Nem járna sikerrel éppen az esetek tarkasága miatt a tevékenységek bizonyos fajtáinak kiemelése sem.) A védelem körének szűkítése pedig a jelenlegi munkaviszonyban állók érdekeit sértené.

4. A munkajog védelmi rendelkezési azért jöttek létre, hogy azoknak a személyeknek az érdekeit, jogait védjék, akik megélhetésének egyetlen forrása munkaerejük hasznosítása. A most tárgyalt esetben is ebből kellene kiindulni. Azokat kellene védelemben részesíteni, akiknek megélhetését egészben vagy túlnyomó részben egy adott munkáltatóval fennálló jogviszony biztosítja. Ezeket nem kell, sőt nem is szabad munkaviszonyban állóknak minősíteni, hanem csak azt kell szabályozni, hogy a Munka Törvénykönyvben meghatározott egyes védő rendelkezések közül melyek és milyen feltételek mellett terjednek ki rájuk. Ez nem érinti egy-egy adott jogviszonyra vonatkozó polgári jogi szabályok tartalmi kérdéseit (érvényesség, teljesítés, felelősség stb.).

A törvénynek az elvet kellene tartalmaznia. Többet központilag nem lehet szabályozni, mert az adott tevékenység jellegétől függ, hogy milyen irányú védelemre van szükség. (Valószínűleg általában a felmondási védelem, a szabadság kérdései fognak a leggyakrabban szerepelni.) Természetesen meg kell határozni a védelem feltételeit is (pl. a foglalkoztatás időtartama). A végrehajtás, tehát a konkrét védelem és feltételek meghatározását az ágazati kollektív szerződésekre kellene bízni. Esetleg a nagyobb vállalatoknál egyes részletkérdések rendezésében szerepet kaphatna az üzemi tanács is. A javasolt megoldás – véleményem szerint – biztosítani tudja a kielégítő védelmet. Természetesen csak akkor, ha szakszervezetek, üzemi tanácsok kellő súllyal tudnak fellépni a szabályozásnál.

⁴ A munka világa '98. Munkaügyi Kapcsolatok Társasága – Munkaügyi Kutató Intézet, Budapest, 1998.

LÁSZLÓ NAGY

FLEXIBILITY OF THE LABOUR MARKET AND WORKERS' LEGAL PROTECTION

(Summary)

The author sketches the changing of the types of manpower utilization going on owing to the globalization. Earlier generally a labour contract formed the basis of the employment. Nowadays a significant part of the employment is based upon a contract of agency or another kind of contracts under private law. The latter are deprived of the legal protection prescribed by the labour law. According to the author's opinion it is reasonable to enlarge this protection for the persons whose livelihood are covered totally only by the earnings paid on the basis of this contract. The enlargement of the protection doesn't refer to the content of the contract, this preserves the character of private law.

PAPP ISTVÁN GÉZA

A költői minták használata a perbeszédben*

"...az írás szegényes dolog az eleven szóhoz képest." (Platón)

1. A szóbeliség hiteléről

A harmadik ezredév hajnalán az élet szinte minden szférájában, jelesül pedig a tudomány és a művészetek territóriumán szükségszerűen és talán minden eddiginél élesebben nyilvánul meg az ellentét, mely a konzervatív (értéktörző) és az innovatív (új értékeket kereső) szemlélet között feszül. Egymás mellett él a két, látszólag összeháttérhetetlen világlátás. Nyílt vagy latens vitájukban sajnos felbukkan most is a kirekesztő frazeológia, és – bár "csak" elméleti síkon – a perzekútor indulat. Nem kétséges, hogy az antinómiát szintézissé oldja majd a jövő század. Ma azonban még a szembenállás korát éljük, és helye van a tán elfogult, de higgadt érvelésnek. – Nos, a konfrontációk egyike – kimondatlanul is – újólag a klasszikus dichotómia, a *beszéd* és *írás* (szöveg, textus, ma már a számítógépes szerkesztés stb.) körül alakult ki. Újólag, hiszen a dilemma már *Platón*t is foglalkoztatta. Felveti azt a *Phaidrosz* című, a szónoklattan szempontjából különös figyelmet érdemlő dialógusában, ahol az írás "helyes vagy helytelen" voltáról – az egyiptomi királyról szóló példázatban – elmélkedik.¹ Az elmúlt harmadfél évezred során az e tárgyban elhangzott pro és kontra vélekedések még jelzésszerű bemutatása sem lehet itt feladat.² Így csak sok okkal magyarázható tényként szögezhetjük le: Több évszázados világjelenség, hogy az *orális* kultúra helyébe az *íraskultúra* lépett. Elismerve az utóbbinak nem vitatható jelentőségét, mégis most szabadjon a másik oldal is láttatni, és empátiával idézni *Hamvas Béla* fájdalmasan igaz sorait: "Az őskorban a könyv is úgy beszél, mint az ember, azóta az embernek is úgy kell beszélnie, mint a könyvnek. Az őskori könyv szankciója az ember volt; ma az embert a könyvnek kell szentesíteni. Az őskorban a beszéd mondta meg, mit kell tenni és írni; azóta az írás mondja meg, mit kell mondani."³ A meggondolkodtató szavak nem valamely aranykor utáni nosztalgiára hívnak; nem anakronisztikus ideálokat hivatottak ébreszteni. Figyelmetnek viszont a veszteségre, amit a szóbeliség diszkreditálása hozhat (hozott) létre. Tudniillik a gondolkodás, az asszociáció és az absztrakció, a kreativitás éthoszáét koc-

* A dolgozat része egy készülő, az igazságügyi retorikával foglalkozó nagyobb munkának.

¹ Platón válogatott művei, Európa kiadó, Bp., 1983. 560–561. p., ford.: Kövendi Dénes.

² E kérdést is érinti *Vigh Árpád* alapfontosságú könyvének több fejezete: *Retorika és történelem*, Gondolat, Bp., 1981.

³ *Hamvas Béla*: *Sciencia sacra*, I. kötet, Medio Kiadó, 1995. 83. p.

káztatjuk, mikor a klasszikus, "Verba volant, scripta manent" szállóigét szélsőségesen és praktikusán értelmezve, mintegy felmentésül írjuk a zászlóra. Fontos Babits Mihály megállapítása: "Gondolkodni és beszélni: voltaképp egy... A nyelvkincs egyúttal gondolat-kincs. Akinek több szava van, több ismerete van."⁴ Jelenti ez azt is, hogy a nyelv / a beszéd ugyan megteremti a gondolkodás kényszerpályáját is, de egyszersmind inspirálólag hat a szellemre. Ha tehát mellőzzük a beszédet (szónoklatot, beszédművet, beszédettet) egyúttal a gondolat kibontakozását is korlátozzuk. – Egyébként nem kétséges az sem, hogy az írásbeliség ilyen mérvű dominanciája károsan hat a tanügyi rendszer(ek)re is. Egyik gyakorlati következménye, hogy túlzottan értékeli és előtérbe helyezi a vizuális memóriát. Az oktatás szinte teljesen elhagyva a retorikai képzést,⁵ megfélemezni kényszerül (!) az auditív recepcióról és emlékezetéről. Pedig az a befogadásnak az alkotásra is ösztönzőbb válfaja. (Fejlesztésének már az antikvitásban kimunkált eszközeiről most nem, máskor azonban szükséges lehet szólni.)⁶ Ravasz László írja még 1934-ben, ma is érvényesen: "Vissza kell térnünk a nyelvtől, mint vizuális testtől a nyelvhez, mint akusztikai testhez."⁷

Kétségtelen, hogy a szóbeliség néhány területen mégis megőrizte hagyományos jelentőségét (egyes államok politikai kultúrája, és törvénykezése, az egyházak élete stb.). Nem tévedünk, ha ezt elsősorban – az ókori példák nyomán is – a demokratikus berendezkedéssel hozzuk kapcsolatba.⁸ Szükség van rá pl. az Amerikai Egyesült Államok választási küzdelmeiben, ugyanakkor nem csökkent fontossága a homiliáknak (hitmagyarázatok) és a rájuk vonatkozó elméleti munkáknak (homiletikák) sem.⁹ Nélkülözhetetlen ma is a témánk szempontjából kiemelkedő szférában: az angolszász igazságszolgáltatásban, az esküdtbíróságok gyakorlatában. A "törvényszolgáltatásnak" ez a formája valójában egyáltalán nem idegen a hazai hagyománytól sem. A megtört, de újjáéledő tradíciója a reformkorban gyökerezik, amikor természetszerűleg fonódott össze a magyar nyelv ügyével, a perbeszéd megkövetelte ékesszólással is.¹⁰ A mai törekvések, különösen a büntetőeljárás jog reformja¹¹ – némely polgári eljárásjogi tendenciák is¹² – aktuálissá teszi Cicero legjelentősebb elméleti művének, A szónok (Orator ad Brutum) címűnek idézését. Ő így közelíti a kérdést a nála elválaszthatatlan jogász és orátori szemlélettel: "A jogtudomány azonban gyakran rászorul az ékesszólás támogatására, és nélküle még a maga birodalmát és hatáskörét is aligha védelmezhetné meg."¹³ – Meg kell jegyezni azért, hogy a büntetőeljárás kódextervezet kihívása korántsem az

⁴ Babits Mihály: Irodalmi nevelés, in: B. M. összes művei, Franklin-Társulat kiadása, hely és év nélkül, 688–689. p.

⁵ A századfordulótól a harmincas évekig használták a középiskolákban pl. olyan kitűnő irodalomtörténetész retorikai tankönyveit, mint Riedl Frigyes. L. R. F. (szerk.): Retorika és retorikai olvasókönyv, hatodik kiadás. Lampel R. Könyvkereskedése, Bp., 1905.

⁶ Bár Arisztotelész és Cicero mellőzi, Quintilianus részletesen foglalkozik a kérdéssel. L. Q. szónoklattana tizenkét könyvben, I. kötet, Franklin-Társulat, Bp., 1913. 103–108. p., 161–162. p., illetve II. kötet uo. 1921. 400–412. p. ford.: Prácser Albert.

⁷ Idézi Vigh i. m., 353. p.

⁸ Erről is szól pl. Kölcsey Ferenc: Parainesis Kölcsey Kálmánhoz (1837) in: K. F. összes művei, Szépirodalmi Kiadó Bp., 1960. 1111–1114. p., a kérdésről még: Falus Róbert: A római irodalom története, Gondolat, Bp. 1970. 303–305. p.

⁹ A kérdésről ld. utóbb: Lukácsy Sándor: A prédikáció mint irodalom, A Tiszatáj diák-melléklete, 34., 1996 április, illetve Vigh Árpád idézett művét.

¹⁰ A korszak harcait mutatja be pl.: Antalffy György: Szalay László a reformkor politikai-jogi gondolkodója, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Bp., 1983. 52–68. p.

¹¹ Ld. utóbb: Király Tibor: A büntetőeljárás jog reformja, Magyar Tudomány, 1998/4. 389–396. p.

¹² Ld. Tremmel Flórián: Igazságügyi retorika, hely és év nélkül, 11 p., illetve 173–175. p.

¹³ Cicero válogatott művei, Európa Könyvkiadó, Bp., 1987. 247. p., ford.: Kárpáthy Csilla.

egyedüli ok arra, hogy – Bónis György professzor kifejezésével élve – "a jogtudó értelmiségben"¹⁴ újra élesszük az igényt a szónoki felkészültség iránt. Hiszen nem egyedül a bírósági munkában (bíró, ügyész, ügyvéd), de a közigazgatás és a közelet számos terén kell állást foglalnia. Vitathatatlanul mintát, tekintélyt képvisel, amely "még akkor is mérvadó, ha nem hangadó", és presztízst nem csekély mértékben a szóbeli megnyilatkozásai adják.¹⁵ Ami pedig a kommunikáció-elméletek sokszínűségét illeti, egyben a konzervativtól a "posztmodern" elemzőkig egyetérthetnek, hogy ti. a "természetes kapcsolat értelem és érzelem között: a Hang!"¹⁶ Meritumáról, a máig talán legjelentősebb irodalomtörténészünk, Horváth János így ír: "Térben és időben ez a buborék-szemmiség, az emberi hang, volt és marad legállandóbb létesítője, összetartója, záloga és biztosítéka a nagy, a nemzeti lelki közösségnek. Becsüljük meg, szeressük, ápoljuk és védjük, ne engedjük meghamisítani!"¹⁷ Kell figyelni e szavakra a közösséghez szóló jogásznak, akinek a tárgyaláson is kettős a felelőssége: az ügyről beszél, de a társadalomhoz is szól; a közgondolkodást alakítja tetteivel, a "beszédtettel". (Kazinczy Gábor írja: "Cicero minden beszéde megannyi tett.")¹⁸ Jó tudni tehát előadónak és hallgatónak, hogy a perbeszéd által történik valami. Vigyázni kell a méltóságára, mert együtt kell viselni az odiumát is. Ugyanis a beszédmű, így a perbeszéd is kollektív alkotás, az egyik legősbibbi retorikai szituáció produktuma.¹⁹

2. A bírósági tárgyalás, mint retorikai szituáció

A retorikai szituáció fogalmának és természetének meghatározása körül is igen régen folyik a vita. Új s új szempontok születnek, a disputa, a téma természetéből adódóan, koronként megújul és nyugvópontra talán soha nem jut majd. Bizonyos azonban, hogy a beszédfajták máig érvényes arisztotelészi megkülönböztetése (tanácsadó, *törvényszéki*, bemutató) – ha nem is így nevezve – a retorikai szituációkat, vagy ha úgy tetszik, a szónoki mű előadásának eltérő körülményeit figyelembevéve jött létre.²⁰ Szemszövegünkben itt a legraktikusabb Vigh Árpád lényegretörő definícióját használni: "Retorikai szituáció: kommunikációs alaphelyzet, amely minimálisan feladóból (beszélő), üzenetből (beszédből) és címzettből vagy befogadóból (hallgatóból) áll, és amelyben a beszélő arra törekszik, hogy beszédével valamilyen hatást gyakoroljon a hallgatóra, közelebből valamilyen meggyőződést alakítson ki benne."²¹

¹⁴ Idézi: Paczoly Péter: A laikus jogász az egyházban, Vigília, 1998/8. 582. p.

¹⁵ Ld. Deme László: Értelmiség és beszédkultúra, in: Szegedi nyári egyetem (Művelődéstörténet 8.) Szeged, 1979. 99. p.; a kérdéshez részben még: Kemenes Béla: A jogászok feladatai a jogtudat formálásában, i. m., 229–244. p.

¹⁶ Jacques Derrida, idézi Ungvári Tamás: Bevezetés az irodalomelmélet alapfogalmaiba, második, átdolgozott kiad. Mecenas, Bp., 1996. 140. p.

¹⁷ H. J.: A jó magyar ejtés kérdéséhez, in: Tanulmányok, Akadémiai Kiadó, Bp., 1956. 627. p.

¹⁸ Idézi: Vigh: i. m., 230. p. – Megjegyezzük, hogy itt a "beszédtett" kifejezést nem a szó modern irodalomelméleti értelmében használjuk, hanem, mint a cselekvéssel azonos értékű állásfoglalást. Irodalomelméleti jelentéséről ld.: Cs. Gyimesi Éva: Teremtett világ, Kritérium Kiadó, Bukarest, 1983. 23. p., ill. 165. p.

¹⁹ Ld. Wacha Imre: A korszerű retorika alapjai, első kötet, Szemimex Kiadó, Bp., é. n. 123–152. p. – A témánk szempontjából igen érdekes a Világosság 1998/10. teljes száma, különösen Szécsi Gábor, Nyelv, gondolat, kommunikáció című írása, 8–22. p.

²⁰ Ld. Világirodalmi lexikon, 11. kötet, Retorika címszó, írta: Adamik Tamás, Akadémiai Kiadó, Bp., 1989. 624–637. p.

²¹ Vigh i. m., 509. p.

A fentiek fényében nem kér bizonyítást, hogy a bírósági, különösen a büntetőtárgyalás miliője par excellence retorikai szituáció. Az elhangzó perbeszédnek (vád-, védbeszéd, illetve a bíró tárgyalásvezetése, az ítélezés) pedig általában meg kell felelni már a klasszikusok által is a törvényszéki beszéddel szemben állított követelményeknek. – Tremmel Flórián fentebb aposztrofált megalapozó és úttörő jelentőségű könyve (Igazságügyi retorika) a témát körültekintően tárgyalja. A munka jelentős szakirodalomra és példaanyagra támaszkodva jól ötvözi a jogtudományi és általános retorikai (klasszikus retorika, kommunikáció-elméletek stb.) szempontokat is. A mű továbbfejlesztését, egyes helyeinek korrekcióját éppen jelenünk kodifikációs tendenciái is kívánatossá teszik. Igaz ugyan, hogy e munkához támpontot újra és újra a klasszikus auktoroknál találunk, elsősorban talán Quintilianus szónoklattanában. (Egyébként – bár Prácser Albert teljesítménye előtt ma is fejet kell hajtunk – a kötetek korszerű fordítása és új kiadása már nem halogatható!) Másrészt a sokszor idézett pascali apologia támogathatja ma is a törvényszéki szakretorika írására vállalkozót: "Ne mondják, hogy nem mondtam semmi újat; új az anyag elrendezése..."²²

Nos, mikor az igazságügyi reform egyik elemeként megjelenő új büntetőeljárás kódex tervezetét vesszük szemügyre, annak hagyományokat ébresztő, más, talán negatív tradíciókat romboló tendenciái között fel kell figyelünk a témánk szempontjából is igen fontos hangsúlyokra. Király Tibor összegzőjében²³ kiemeli a tárgyalás primátusát, az ügyféli pert, így tehát a kontradiktórius eljárást, azaz "a fegyverek egyenlőségét". Joggal tulajdonít nagy jelentőséget még az új, a tárgyaláson zajló kihallgatási rendszernek, ill. a vádlott (és a tanúk) összefüggő vallomásainak. Nem hallgat el bizonyos fentartásokat sem, melyek közül az eljárás meghosszabbodásától való félelmet emeli ki. (Ez retorikai kérdés is.) Írása meggyőző viszont arról, hogy a processzuális elvek közül további erősítést kap a *szóbeliség*, az előszóval való előadás és érvelés, valamint a *nyilvánosság* alapelve. E feltételek megteremtésének különös fontosságára mutat rá Cséka Ervin professzor, Korszerű alapelvek a büntető eljárásban című tanulmánya is.²⁴ Szemléletváltoztatásra hív fel, mikor sajnálattal szögezi le: "A kontradiktórius elv nyújtotta előnyökről a történeti igazság megállapításában és az igazságos döntésekben a közmeggyőződés általános ugyan, mégsem lehet állítani, hogy napjainkban a kontradiktórius tárgyalás a helyeslések hangoztatása ellenére a *régebbi központi szerepét* megtartotta volna a processzuális jogalkalmazásban."²⁵ E központi szerep megőrzése, erősítése érdekében írja le később, a szóbeliséget támogatva az imperatívuszt: "...meg kell őrizni a törvényhozásban, jogalkalmazási gyakorlatban a *szóbeli eljárás feltétlen elsőbbségét*. Többek között azért is, mert a modern ügyféli perben is az élő szó ereje a legjobb eszköz az igazságról vallott meggyőződés elfogadtatására."²⁶

A retorikai szituációt érinti a szóbeliséggel szorosan összefüggő, a tárgyalás nyilvánosságára vonatkozó kíváncsi érvényesítése. Az elvárás hangsúlyozása mellett szól, sok egyéb, más lényegi szemponton kívül (etikai, kriminálpszichológiai, szociológiai stb.) az előszóban elhangzó perbeszédnek, mint a kiemelt fontosságú processzuális intézménynek a szerepe is. A beszédmű ugyanis optimális esetben szakmai műalkotás, és csak a természetes életerében, "közönség" előtt fejtheti ki hatását, és érheti el funkciójából következő és alapvető célját: az értelmi és érzelmi meggyőzést. Csak ilyen körül-

²² B. Pascal: Gondolatok, Gondolat Kiadó 1978. 13. p.

²³ I. m.

²⁴ Acta Juridica et Politica, Tom. 53. Szeged, 1998. (Dr. Szabó András 70. születésnapjára) 103–120. p.

²⁵ I. m., 113. p.

²⁶ I. m., 115. p.

mények között érvényesülhet az eljárásban közreműködők (ügyész, ügyvéd, bíró) éthosza. Így jöhet létre a szakszerűség, hitelesség és érzelmi elkötelezettség pátosza (résztevők és hallgatók együttműködésében), és talán időnként az arisztotelészi kíváncsi: a katarzis is. (Megjegyzendő, hogy a bírósági tárgyalás sok rokonságot mutat a dráma jellemzőivel is.) – Cséka Ervin a processzualis elveket tovább elemezve megállapítja: "A nyilvánosság... a jogállamokban *egyetemesen elfogadott* alapelv nemcsak a büntető, hanem a polgári ügyekben tartott bírósági tárgyalásokra nézve is."²⁷ Jelezve a lehetséges pozitív és negatív hatásait, az előbbieket tekinti mérvadónak és bizakodóan jelenti ki: "Egybevetve előnyöket és a hátrányokat, ma már *visszafordíthatatlan* a fejlődésnek az az iránya, amely a nyilvánosság elvének el nem vitatható jogosságát jelzi. A tárgyalás *teljes nyilvánossága* a főszabály..."²⁸ – Mindezek az igazságügyi retorika jelentőségét is alátámasztó szakmai szempontok, melyekhez igazodni kell a szónoki felkészültségnek (felkészítésnek). Nemcsak ösztönző, de az újabb formák keresésére kényszerítő erejük van tehát. Ez vonatkozik a beszédek felépítésére (dispositio) és az elocutiora (nyelvi kidolgozás) is. Horatiust idézve:

*"Akkor szép a beszéd, ha merész fűzése szavaknak
Adja a friss és más értelmet. Az ám, de ha kellő
Új fogalomra találó szót alkotni ne késsünk,
Mert hogy szólhat a mostani korról tegnapi nyelvünk?"*

(Erdődy János fordítása)²⁹

De a helyes és hatásos nyelvi megformálásnak korántsem csak a klasszikus értelemben vett perbeszédeket kell jellemeznie, hanem ez vonatkozik a szintén e kategóriába sorolandó bírói működésre is. Nem nehéz belátni, hogy a kontradiktórius felépítésű (állító- és ellenbeszédes) tárgyalás vezetése komoly retorikai felkészültséget is igényel. Az ítélezés pedig olyan összetett (az írásbafoglalt rendelkező rész ismertetése és az élőszóban! történő indoklás) előadói feladat, amely a nagyfelkészültségű és tapasztalatú bírót (tanácsvezető elnököt) is próbára teszi. Erről Tremmel Flórián szavait idézzük: "Az indoklás akkor meggyőző, ha tervszerű, tudatos tartalmi felépítésű, tárgyilagos, határozott hangvételű, magyaros stílusú és tömör szövegezésű, önmagában szerves egységet, befejezett egészet alkotó stb."³⁰ Ahogy előbb sem, úgy a témához most sem "csak" szakmai alapvetésül, de érvforrásként is idézzük Cséka Ervin korábbi, A büntetőtárgyalás vezetéséről című dolgozatát. Itt az általános és a konkrét ügyre vonatkozó (ügyismeret) felkészültségre figyelmeztetve, valójában – retorikai kifejezéssel élve – az inventioról ejt szót. De a pervezetésnek a hangulatot is befolyásoló módjára is kitér: "A felkészülés során részletesen kialakítandók a tárgyalás (és vezetése) *súlyponti* kérdései, amelyek a szükséghez képest bizonyos *tervszerűséget*, céltudatosságot vihetnek bele a tárgyalás vezetésébe. A tárgyalásvezetés tartalmában és hangnemében fejeződjék ki: feltétlen *tárgyilagosság, a prejudikálás kerülése, mértéktartó hivatalos komolyság*."³¹ (Mint máskor is, a kiemelések Cséka Ervintől származnak.)

Láthatjuk mindebből, hogy az eljárási cselekmény minden résztvevőjétől erős koncentrációt igényel a közreműködés, és szóbeli megnyilatkozásait fokozottan kell jellemezze a nyitott, egyidejűleg sokfelé figyelő attitűd. Beszédjüknek szinkron, sőt szin-

²⁷ I. m., 117. p.

²⁸ I. m., uo.

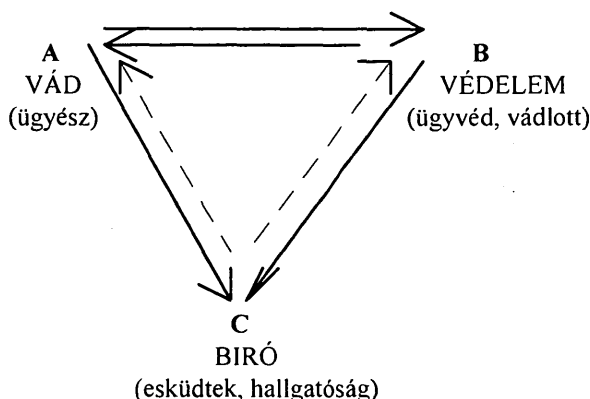
²⁹ E fordítást idézi Fried István: Tanulmánykötetek között, Tiszatáj, 1998/I. 63. p.

³⁰ I. m., 182. p.

³¹ Acta Jurid. et Polit. Tom. 48. Szeged, 1996. (Dr. Tokaji Géza emlékkönyv) 71. p.

multán módon kell létrejönnie. (A "vak" előadás, pl., mikor a felolvasó a szövegébe temetkezik, itt nemcsak csúfos, de veszélyes helyzeteket is teremthet.)

A fentiek alapján, a tárgyalás kommunikációs modelljének vázlatát a következőképpen rajzolhatjuk fel. Az üzenetváltás (információcsere, érvelés) jórészt A és B között zajlik, de lényegében nem egymás, hanem C meggyőzését célozza. A bíró adott esetben visszacsatol, és mintegy moderátorként (a tárgyalás vezetője) befolyásolja a kommunikációt, fókuszál a tárgyra, nem engedi pl. parttalanná válni a vitát.



Így a különböző státusokon alapuló, szabadon előadott perbeszéd (válaszok, viszonzások stb.) – a memória kérdését is felvető – klasszikus retorikai szituációt hoznak létre. Ebben a közegben szükséges, sok kötöttséggel, mégis oldottan mozogni a résztvevőknek. Egyszerre kell követni utilitarista elveket, lehetőleg úgy, hogy közben szinte művészt alkossanak. ("A beszéd, mint műalkotás" – mondja Ravasz László könyvének címe, 1935.) Mindezek és az itt még csak nem is említendő, de fontos kívánalmak erősítenek meg abban, hogy a retorika (mint tudomány, művészet, mesterség)³² eszközeit a jogtudomány és joggyakorlat szolgálatába állítsuk ismét. Szükséges az új, korszerű megközelítés, a tárgyan már sokszor létrejött szemléletváltás, amely esetleg a poétikai elemeknek, a költői példáknek is helyt ad, ezekkel is kiteljesíti a jogi argumentáció fegyvertárát. Mert a költői példák és fordulatok (tropusok és figurák) korántsem csak díszítőelemek. Mint mondtuk volt, hatnak az érvelési módra, alakítják a gondolatot. – Nem lehetnek illúzióink a gyors változást illetően. De a régi auktorok (Cicero, Quintilianus) sem arról beszélnek, ami létezik, hanem amit látni szeretnének.

3. A vers, mint a perbeszéd ihlető forrása

Hazánkban az elmúlt jó fél évszázad folyamán nem születtek ma is mintául szolgáló perbeszéd. Szinte bizonyos, hogy ez az állítás így nem igaz, és még valamely gyenge enthüzmá premisszájaként sem igen alkalmazható. De ha születtek is – mert bizonyára elhangzottak ilyenek –, írott formában nem ismerhettük meg azokat.

³² A retorikai "mesterség" elhelyezéséről a tudományok között ld.: Arisztotelész: Nikomakhoszi ethika, Magyar Helikon, Bp., 1971. 154. p.

(Perbeszédgyűjtemény 1929-ben jelent meg nálunk legutóbb)³³ Nem tudunk az utóbbi időkben kiadott olyan fiktív, didaktikus (nem előadásra szánt) perbeszédokről sem, mint amilyen pl. Kölcsey Ferenc műve a Gyermekegyilkos R. d. M. védelmében és a Védelem P. J. számára. Egyébként ő az a reformkorban, aki "a törvényszéki tárgyakat érintő oratori művek mintagyűjteményeit" hiányolja, megjelentetésüket szorgalmazza.³⁴ – Felvehető persze a kérdés, hogy a szükséges perbeszédgyűjtemények a műfaj lényege, akusztikus jellege folytán alkalmasak-e – hisszük hogy igen – a szónoki képzés segítésére. Az "írott beszéd" paradoxonából adódó recepcióelméleti probléma most természetesen nem lehet vizsgálatunk tárgya. Annál inkább az, hogy vajon a szónoklattan klasszikusai miért idegenkednek oly erősen a poétikai művek szónoki mintaként való alkalmazásától. Cicero pl. így fogalmaz: "Mert bármi legyen is az, ami valamiféle versmérték lejtését dobolja a fülünkbe – mert ha távol áll is a verstől, mert ez a szónoklatban valóságos vétekszámba megy – zenei ütem a neve, melyet görögül *rythmos*-nak mondanak."³⁵ Quintilianus is leszögezi szónoklattanában: "Attól óvakodnunk kell, pedig sokan hibáznak ebben, hogy szónoklás közben ne akarjunk költőket és történetírókat, ezen műfajokban pedig szónokokat vagy declamatorokat utánozni."³⁶ Teóriájuk forrása természetesen Arisztotelész Retorikája, melyben ezt olvassuk: "A stílus formája nem lehet metrikus, de ritmustalan sem. A metrikus forma ugyanis nem hitelt érdemlő (mert mesterkéltnek tűnik), ugyanakkor elvonja a hallgatóság figyelmét: arra készíti, hogy várja mikor tér vissza ugyanaz a metrum."³⁷ Miért, hogy mégis úgy Cicero, mint Quintilianus – az Orátornak több mint fele a versmértékkel, prózaritmussal foglalkozik –, de még maga Arisztotelész is oly szívesen példálózik költői alkotásokkal mindhárom műnemből? – Egyrészt ugyanis ők az ékesszólást, mint tudományt feltétlenül el kívánják választani a művészettől. Másrészt azonban tudják, hogy építőelemeit mégis a művészetből, a poézisből nyerhetik elsősorban. Az idegenkedés legfőbb oka mégis az arisztotelészi mondatban rejlik: "nem hiteltérdemlő", illetve "elvonja a figyelmet". Tehát, ha érvforrásként, szerkezeti, formai elemként élnek is vele, a ráció magaslatáról gyanúsnak, felszínesnek találják. Joggal tételezzük fel, hogy nem kis szerepet játszik ebben koruk hallgatóságának rendkívüli muzikalitása és poétikai képzettsége sem. (Cicero jegyzi meg: "A színházban bezzeg az egész közönség felhördül, ha csak egyetlen szótag időmértékét is elvétí a színész.")³⁸ Így, maguk a szónokok is könnyen, önkéntelenül átválthattak a prózai szövegben – mert a szónoklat valóban szigorúan próza – mondjuk a hexameteres versformába. Nem kell hangsúlyozni, hogy most ez a veszély nem fenyegeti előadóinkat. Ma inkább az eszköztelenség, az automatikusan használható mondat szerkezetek, a szókincs (pl. szinonímák) stb. hiánya az, ami megbénítja a szónokot; a mégoly fontos gondolat kifejtését is szürkévé, már-már lehetetlenné teszi. – A klasszicista szónoklattan természetesen – a deklarációiban – átveszi az idegenkedést, bár képviselői, s majd a romantikusok is, ezt úgy oldják fel, hogy gyakran a vers lesz szónoklat, a beszéd pedig nem ritkán poétikai művé válik. Ezért is lehetnek a korban született versek – az antikvitásban létező veszély elmúltán – mai beszédművek ihletői. (Ld. Vörösmarty, Kölcsey vagy Petőfi gondolati líráját, melynek több darabja egyben szónoki mű is.)³⁹

³³ *Hubert Gusztáv–Müller Viktor*: Perbeszédgyűjteménye, II. kötet, Bp., 1929.

³⁴ *Kölcsey*: Egyházi beszéd, in: i. m., 484–484. p.

³⁵ I. m., 223. p.

³⁶ I. m., II. köt. 327. p.

³⁷ *Arisztotelész*: Retorika, ford. Adamik Tamás, Gondolat, Bp., 1982. 190. p.

³⁸ I. m., 262. p.

³⁹ *Szörényi László és Szabó Zoltán* közös műve is igen sok költői példát idéz természetesen: *Kis magyar retorika*, második kiad., Helikon Kiadó, 1997.

Nemcsak a szűk értelemben felfogott elocutióról van itt szó, de (esetleg) új gondolat már megformált alakzatban történő, plasztikus kifejezéséről is, régen bevált eszközök "újrahasznosításáról". Közhelyszámba megy, hogy magyar nyelvet Arany Jánostól kell tanulni. De érdekes lehetne – századunkból – pl. Kosztolányi Dezső Hajnali részegség című versét beszédműként felfogva elemezni, vagy mondjuk Szabó Lőrinc önvédőbeszédét (Bírákhoz és barátokhoz)⁴⁰ poétikai-retorikai szempontok alapján vizsgálat tárgyává tenni. A költői és a szónoki alkotásmód közötti megkülönböztetés egyik alapja már a kezdetektől, az "ihletett vagy a tudatos" teremtés erőltetett hipotézisében rejlik. ("Orator fit, poeta nascitur") Pedig már Csokonai is, a filozófiai-poétikai műve, a Halotti versek (A lélek halhatatlanságáról) előszavában⁴¹ az invencióról szól, a mű tudatos létrejöttének fázisait írja meg sok, így pl. hatáslélektani szempontból is. De Kölcsey is engedményt tesz a szónoki ihletettség kérdésében.⁴² – Az európai gyökerű amerikai író, költő, *Edgar Allen Poe* pedig, akitől Baudelaire-ék tanulnak, aki Komlós Aladár szavával élve, "híd a romantika és a modern költészet között"⁴³ megírja az akkor nagy visszatekintést kiváltó tanulmányát, A műalkotás filozófiáját (The Philosophy Composition).⁴⁴ Itt bemutatja híres versének A holló címűnek létrejöttét és a kiszámított, tudatos szerkesztésre és eszközhasználatra ad példát. Minden bizonnyal túloz, mikor szinte kigúnyolva a "nemes láz, az extatikus intuíció, az ihlet" nimbuszát a költői alkotást szigorú, a matematikához hasonló tudománynak állítja be. Mindenesetre fegyvert ad esszéjével a költői és szónoki művet testvérnek tudó alkotók kezébe. Rávilágít a két műfaj hirdethető és tudatosan is vállalható egymásrataltságra. – Ha elméleti síkon nem is – sőt az alkotói attitűd megítélésében romantikus –, de a versírás gyakorlatában kiváló követőre talált Poe, az őt egyébként is nagyra értékelő, *Ady Endre*-ben. (A romantika retorikaellenességének paradox voltáról itt annyit, hogy az individuumot a vatest állítva a középpontba, nem értékelheti a retorika másik természetéből adódó közösségi jellegét. Ugyanakkor megteremti, azt a művészi stílust is, amely leginkább alkalmas arra, hogy általa akár az egész emberiséget is megszólítsa az alkotó.)

Ady költészete is úgy világirodalmi rangú líra, hogy teljes mivoltában az európai kultúrhagyományokban gyökerezik. Így retorikus; innen van retorikai ihletése. Ezekről a hagyományokról ír egymástól függetlenül Babits Mihály Az európai irodalom történetében és T. S. Eliot, a világirodalom Adyval rokonítható alakja, a Notes towards the Definition of Culture⁴⁵ (Megjegyzések a kultúra meghatározásához) című tanulmányában. Megegyeznek abban, hogy kultúránk pillérei a Biblia, valamint az antik, görög és latin irodalom. Ady legfőbb szellemi indítója is ez a kétféle hagyomány. Innen töltekezik versei prófétai hevülete és képi világa is. Minden esetleges későbbi szellemi, költői hatás csak másodlagos szerepet játszik. További részletes elemzés nélkül állíthatjuk: Modern, 20. századi költőink közül a retorikai eszköztárunkat elsősorban Ady lírájának használatával, narrációja, motívumai, archaizmusai és nyelvi újításai stb. adaptálásával bővíthetjük. – Még a majdani részletezőbb, de részletesnek akkor sem mondható elemzés sem tudja majd bemutatni az életmű minden olyan retorikai elemét, melyet a ma szónoka a perbeszédben is hasznosíthat. Bár első hallásra is megkönnyítheti az átvételeket Ady prózai nyelvhez (prózaritmus) közelítő verselésének jambikus lejtése, amit igen

⁴⁰ Magvető, Bp., 1990. sajtó alá rendezte, az utószót írta Kabdebő Lóránt.

⁴¹ *Csokonay* Vitéz Mihály munkái I. kötet, Szépirodalmi Kiadó, Bp., 1987. 656. p.

⁴² *Kölcsey*: Egyházi beszéd, i. m., 487–488. p.

⁴³ Bevezető tanulmány, in: A szimbolizmus; Gondolat Kiadó, Bp., 1977. második kiad. 48. p.

⁴⁴ *Edgar Allen Poe* összes versei, Kétnyelvű klasszikusok, Corvina Kiadó, Bp., 1958. 308–326. Ford.: Babits Mihály.

⁴⁵ Faber Edition, London, 1948–1962.

sokan elemeztek, elsőik között a már idézett Horváth János.⁴⁶ Ez azonban meglehetősen felszínes, nem érdemi megközelítés. Ady verseinek drámaisága és képisége (láttató ereje) már fontosabb érv. Többet mond az is, hogy a beszédművek szinte mindegyik, elméletileg elkülöníthető részéhez nagyszámban találunk követhető példát az életművében. Hasonlóan van ez a retorikai statusuk esetében is (vádoló, különösen a védői attitűd tekintetében). Nem gondolunk persze a vers prózába való átírására, sem pedig valamely pontatlan – félig szószerinti, félig hozzávetőleges – citálására. Másról lehet itt szó: Olyan *sajátos* parafrázisról, palinódiáról⁴⁷ (esetleg travestiáról), amely nem a témát (néha azt is), hanem a hangulatot, a lendületet, vagy a megtorpanás megjelenítését "énekli vissza". Olyan használatát az eredetinek, hogy azt a hallgató – ha nem leplezzük le a forrást, nem idézünk belőle szószerint a beszédünk közben vagy végén – nem veszi észre, eredeti invenciónak tulajdonítja. Van persze, hogy példának használjuk a verset, vagy "régi tanú" (tekintélyérv, auctoritas, hivatkozás) lesz a költői mű és annak pontos citátuma. De visszatérve saját szavaink prózájához, megtartjuk az írásmű hangulatát, tovább visszük miliójét. – Nem vitás, hogy a műnek ilyen típusú átlényegítéséhez a szerző(k) rendszeres és hangos! olvasása szükséges, de eredménye meglehetősen gyorsan várható és lemérhető. (A tartóssága azonban már más, a memória-mnemotechnika körébe sorolandó probléma.) Itt jegyezzük meg ismét, hogy az értelmiségi léthez, a jogász hivatáshoz is feltétlenül hozzátartozik a – mai oktatásunkból laikus és korlátozott megfontolásokból kiszorított – memoriter. Nemcsak a feladathoz szükséges praktikus vagy nosztalgikus okokból kell, de Vasy Géza szép megfogalmazásával: "A klasszikus szövegek... rádöbbenhetik az embert arra, hogy sem térben, sem időben nincsen egyedül, s ezáltal nem csupán megérthetőbbé, hanem formálhatóbbá is teszik az egyéni életet."⁴⁸

Most visszatérünk az Ady-líra szónoki példát kínáló adottságaihoz. A fenti megfontolásokra visszautalva ajánlunk a figyelembe nehány, a perbeszédben is modellként átvehető, vagy idézet nélküli "vendégszövegként" beépíthető típust. Nincs terünk szerkezeti vizsgálatra és még a szóképek (elsősorban a metaforák) különleges erejének forrásait sem kísérlelhetjük meg itt elemezni. A lehetőségekből adunk itt illusztrációt, az igényt kívánjuk felkelteni az Ady mű (és persze más költői oeuvre-ök) ilyen szempontokra figyelő fellapozására.

Kézenfekvő lehet Ady védekezésének vádolásába átcsapó páthoszára olyan verset kiemelni, mint pl. Az én nem vagyok magyar? címűt. Ilyen lehet a Hunn, új legenda elhíresült érvelése. De argumentációja miatt használható, a már maga is parafrázis, A Szerelem eposzából című hosszabb költemény, amiben egyébként a beszédmű szinte minden részletére találunk átvételre alkalmas megformálást.

– A prófétai átokba forduló vádolásra pedig a Tisza Istvánnak küldött Rengj csak, föld, vagy az Enyhe újévi átok, esetleg a Rohanunk a forradalomba adhat, fűtöttségükből már visszafogandó, mintát. – Ha pedig a *beszédmű egyes részei*hez keresünk támpontot, megtalálhatjuk azt – mint a fenti példákban – egy opusban is, de ami még jobb, Ady költészete külön-külön darabjaiból illeszthetjük a szónoklatba. – Így remek indításként (*bevezető*, exordium) lehet alkalmazni a következő sorok adaptációját.⁴⁹

⁴⁶ H. J.: Rendszeres magyar verstan, Akadémiai Kiadó, Bp., 1969. 185–192. p.

⁴⁷ Quintilianus értelmezi a kifejezést. I. m., II. köt. 323–329. p.

⁴⁸ Vasy Géza: Magyar líra tegnap és ma, in: Sors és irodalom, Széphalom Könyvműhely, Bp., 1998. 244.

⁴⁹ *Ady* verseit a következő kiadás alapján idézzük: Ady Endre összes versei, Atheneum kiadása, Bp., év nélkül [1930]

*"Csak akkor születtek nagy dolgok,
Ha bátrak voltak, akik mertek
S ha százszor tudtak bátrak lenni,
Százszor bátrak és viharverték."*

(A tűz csiholója)

Ma már a perbeszédben (a válaszban is) egyre gyakoribbá váló *in medias res* kezdéshez segítséget ad A Duna vallomása:

*"Megtudtam, hogy titkokat rejteget
A mi Dunánk, ez a vén róka,
Mikről talán sohase álmodott
Az ősi barlang-tüzek óta
Ez a közönyös Európa."*

Mellékesnek tetsző, de a beszédműnek fontos része a *kitérés* (egressus), ami látszólag elkalandozás a tárgytól, de kiderül később a vezér-gondolathoz való szerves kötődése. Idézhetjük bemutatására a Margita élni akar című verses regény negyedik fejezetének indítását:

"(Kicsiny, gyanakvó nálunk a világ: / Mese-hősim alig elevenednek / S már rádobják a vizes takarót / Élő nevére hol annak, hol ennek / S ez édes lázú visszaálmódást / Sorsra, korra, álmokra, Margitára, / Szent szimbólumát ma is boldog harcnak, / Átadják néhány budapesti arcnak.)"

Az előbbivel rokon, a beszédmű részeinek összekötéséhez alkalmazandó *átvezetés* (transitio). Az iménti műből vesszük most is a fordulatot. Itt a befejezést készíti elő:

"Vége: gát-verseny volt ez egy kicsit / S töretlen nyakkal másztam ki belőle, / Holott magamra bíztam a lovam / S magamat pedig egy idegen nőre,"

Az *elbeszélésre* (narráció, tényállás), ami már a bizonyításba is átcsap a sok lehetőség közül az alábbi választjuk most illusztrációként. Ez a képpel és hanggal való együttes megjelenítés erejére is felhívja a figyelmet:

*"Nyár-éjszakán a grófi szérűn
Reccsen a deszka-palánk
S asztag-városban pirosan
Mordul az égbe a láng.
Éjfél hajnal, szörnyű fény ez,
Nincs párja, napja, neve.
Fut, reszket a riadt mezőn
Az égő élet heve."*

(A grófi szérűn)

Az elbeszéléshez tartozó, perbeszédben szinte kötelező *jellemzéshez* intuíciót ad Az öreg Kúnné kezdő pár sora:

*"Tíz gyermeket hozott világra
Küzdésre, búra, de vitézül,"*

A *bizonyítás* (argumentatio, confirmatio, érvelés) stílusának a "vagy-vagy"-szerkezet és az anaphora – Adynál igen gyakori – alkalmazása szintén meggyőző erőt ad:

*"Vagy bolondok vagyunk s elveszünk egy szálig,
Vagy ez a mi hitünk valóságra válik."*

...
*Vagy lesz új értelmük a magyar igéknek,
 Vagy marad régiben a bús, magyar élet."*

(Fölszállott a páva)

A *cáfolásra* (refutatio) is lelhetünk útmutatást az Ady-lírában. Egy helyütt, A Hadak útja című versben, mely más beszédrészek támogatására is igen alkalmas, így fogalmaz:

*"E roppant nép nem Csaba népe,
 Melyről legenda szólott nektek.
 Más nép e nép, ez csak: a Nép,
 A fölkelte Nép, S úgy-e, remegtek?"*

A *befejezésben* (peroratio) jó hangzású és hatású az elhangzottakhoz való tartalmi és formai visszatérés (költői művekben a refrén). De az indításnak vagy más, korábbi beszédrésznek, esetleg felcserélt szórenddel való ismétlése erőteljesebb, különösen akkor, ha összekapcsoljuk a buzdítással (hortatio) a segélykéréssel is (invocatio):

*"Robogj föl Láznak ifjú serege,
 Villogj tekintet, világbíró kardunk,
 Künn, a mezőkön harsog a Tavasz,
 Harsogó Tavasz, kísérd el a harcunk."*

(Új, tavaszi sereg-számla)

Hosszan folytatódhatna a felsorolás, bővíülhetne még a saját habitisunkhoz alakítható és ihletet adó példák gyűjteménye. A fenti, nem tudatos válogatás ízelítő, inkább a kedvcsináló, a felhívó szándékot demonstrálja, mintsem az Ady-lírában ilyen értelemben is felmutatható lehetőségeket. Igen kis adalék ez a lírai elemek szónoki hasznosításának meglehetősen komplex megítélést igénylő kérdéséhez. Talán mégis – jelenlegi helyzetünkben – ez az egyik járható út. – Hogy a szónoki felkészülésben előre kell lépni az ma már nem kétséges. Régi, nagy és felújításra váró hagyományaink vannak azonban e területen.

Nem túlzunk, ha azt mondjuk, hogy az elmúlt korok jogász értelmiségének (is) nemzetközi presztizistadó gondolkodásmódja igen nagy részben a szónoklaton, a perbeszéden csiszolódott. Nem nélkülözhetjük ezt az erőt és szellemi bázist. Szemléletmódunkat úgy alakította, hogy az sajátos szint és értéket jelentett (jelent ma is?) mindenütt a világban. A régi magasságba való fejlesztése is támogathatja a hitünket, hogy szellemiekben, kultúrában legalábbis, Arany János szavával:

*"... mi benn vagyunk a fősodorban:
 Veszhet közülünk még talán nem egy:
 De szállva, im elsőik között a sorban,
 Vászunk dagad, hajónk előre megy!"*

GÉZA ISTVÁN PAPP

THE USE OF POETICAL PATTERNS IN THE PLEADING

(Summary)

This short essay forms a part of a longer study on rethorical means in pleadings delivered in criminal case proceedings. At first it deals with the nowadays attitude to oral communication, and points out that the written form has got a far too advantage over speech. The author states that the situation has a lot of harmful consequences, so the setting has to be changed.

As to the use of oral means in legal practice the paper emphasises that there are a lot of scantiness in the preparedness of the lawyers in this sphere. – Later he speaks about the necessity of advance required by the criminal case proceeding, which is a "par excellence rethorical situation" – he says – and it is the very appropriate field, where the real truth will out. – The author confirms his opinion by citations from works of experts of the legal profession, especially by the studies of Prof. Ervin Cséka.

Finally the work – quoteing various examples from the world literature – explaines that the use of poetical patterns in oratorical works, even in pleadings is very useful, because it strengthens the argumentation. The author supports his exposition mainly by the oeuvre of Endre Ady, the great Hungarian poet.

PAPP TEKLA

Az apport megítélése a Legfelsőbb Bíróság döntéseiben és a Társasági törvény apportálásra vonatkozó szabályainak hatása a joggyakorlatra

E tanulmány célja annak ismertetése, hogy a Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága (a továbbiakban: LB) milyen feltételeket támaszt a gazdasági társaságba a tagok által bevitelre, nem pénzbeli hozzájárulásokkal szemben; a LB döntései alapján mi apportálható, és mi nem; hogyan kell megjelölni a társaság alapító okirataiban az apportot. E témakörök kifejtésénél döntően a LB publikussá tett eseti döntései körében kívánunk maradni, e gyakorlatban fel nem merült, elméleti jellegű feltevésekre (pl.: az ipari minta apportálhatóságára) nem kívánunk kitérni. Lezárásként az "új" Társasági törvény¹ idevágó rendelkezéseit vizsgáljuk meg abból a szempontból, hogy eredményezhetik-e a LB joggyakorlata módosulását e tárgykörben.

Az eddig ismertetettek alapján munkánk a következő részekre tagolódik:

- I. Az apportálás szükségszerűsége és feltételei
- II. Apportálható nem pénzbeli hozzájárulások
- III. Nem apportálható nem pénzbeli hozzájárulások
- IV. Az apport megjelölése a gazdasági társaságok társasági szerződéseiben
- V. A Gt. apporttal kapcsolatos rendelkezéseinek értelmezéséből adódó, esetleges hatások a LB gyakorlatára

I. Az apportálás szükségszerűsége és feltételei

A gazdasági társaságok üzletszerű közös gazdasági tevékenység folytatására alakulnak, az ilyen jellegű cél megvalósításához pedig elengedhetetlenül szükséges a vagyon. Mivel közösen megállapított célra, közös tevékenység folytatására alapítják a tagok a gazdasági társaságokat, így az ezt fedező vagyont is közösen kell rendelkezésre bocsátaniuk; azaz egyik tag sem vonhatja ki magát a vagyoni hozzájárulás teljesítésének kötelezettsége alól, kötelessége minden tagnak – ha eltérő mértékben is – a társaság működését megalapozó tőke szolgáltatásában résztvenni; ez tagsági jogviszonyuk létrejöttének is előfeltétele.

A jogalkotó ezen, a társaság létét befolyásoló kötelezettség betartását és betartatását azáltal éri el, hogy egyrészt a társasági szerződés alapvető, kötelező elemévé teszi a tagi

¹ 1997. évi CXLIV. tv. (a továbbiakban: Gt.)

vagyonai hozzájárulás mértékének, rendelkezésre bocsátása módjának és idejének² meghatározását; másrészt kogens szabályban³ rögzíti: a gazdasági társaság alapításához szükséges, hogy valamennyi tag vagyoni hozzájárulást teljesítsen.

A tagok vagyoni hozzájárulása eltérő értékű és fajtájú (pénzbeli, illetve nem pénzbeli, azaz pénzbetét vagy apport) lehet.⁴

Az apportálás (a nem pénzbeli hozzájárulás rendelkezésre bocsátása) sajátos társasági jogi jogintézmény, amely tárgyának (a nem pénzbeli betétnek) fogalmát sem törvényi szinten, sem a joggyakorlatban nem dolgozták ki, csak mibenlétével kapcsolatos kritériumokra találunk utalást; ezek: az apport tárgyának

- a) vagyoni értékkel kell bírnia,
- b) forgalomképesnek kell lennie, és
- c) végrehajtás alá vonható kell legyen.

Mit értünk az egyes feltételek alatt?

ad a) A nem pénzbeli hozzájárulás tárgyának pénzben kifejezhető értékkel kell rendelkeznie. Értéktelen tárgy apportálása mind a társaság működésének szempontjából, mind hitelezővédelmi szempontból, mind a tagtársak érdekeit és a forgalom biztonságát tekintve megengedhetetlen és teljességgel haszontalan.

ad b) A forgalomképesség a jogosult szempontjából a szabad átruházhatóságot jelenti.⁵ Ezen követelmény a nem pénzbeli betét rendelkezésre bocsátása szempontjából azért jelentős, mert az apportáló tag tulajdonából a gazdasági társaság tulajdonába kell kerülnie az apporttárgynak. Tehát dolgok apportálására csak akkor kerülhet sor, ha a Ptk 117. §-ban meghatározott feltételek együttesen fennállnak:

- csak a tulajdonos ruházhatja át a dolog tulajdonjogát
- érvényes jogcím szükséges az átruházás érvényességéhez
- a dolognak az átruházó hatalma alól a tulajdonjog megszerzőjének hatalmába kell kerülnie, birtokba adással vagy más módon
- az átruházásnak tulajdonátruházási szándékkal kell létrejönnie
- ingatlan esetén pedig a tulajdonosváltás ingatlannyilvántartási bejegyzése is szükséges.⁶

A nem pénzbeli betét csak úgy válhat a társaság vagyonává, ha a gazdasági társaság rendelkezése alá kerül, azaz elszakad az apportőr személyétől,⁷ a lényeget tekintve áruként viselkedik a nem pénzbeli hozzájárulást teljesítő tag és a gazdasági társaság viszonylatában.

ad c) A forgalomképességhez szorosan kapcsolódik a végrehajthatóság követelménye, hisz' az átruházhatóság valamennyire magába foglalja ezt az ismérvet is: a végrehajtás alá vont vagyontárgy értékesíthetőségét.⁸ Másrészt e kritérium alatt értjük a hitelezői igények kielégítését is, a vagyontárgy hasznosíthatósága révén.⁹ Tehát mindig meg kell vizsgálni az apportálandó vagyontárgyat abból a szempontból is, hogy a gazdasági társa-

² Gt. 11. § d) pontja.

³ Gt. 12. § (1) bek. első fordulata.

⁴ Gt. 12. § (1) bek. második fordulata.

⁵ Id.: LB. Cgf. 31.217/1994., és Cg.törv. 32.069/1990.

⁶ Id.: LB. Gf.II.33.696/1992.

⁷ Id.: LB. Cgf.II.30.656/1991.

⁸ Id.: LB. Cg.törv.II.32.070/1991.

⁹ Id.: LB. Cg.törv.II.32.070/1991.

ság megszűnése esetén alkalmas-e arra, hogy kielégítsék belőle a hitelezőket, azaz végrehajtási eljárás során ezek lefoglalhatóak-e és értékesíthetőek-e.¹⁰

II. Apportálható nem pénzbeli hozzájárulások

Az 1988. évi VI. törvény szabályaira¹¹ alapozva három apportcsoportot (dolgok, szellemi alkotások, jogok) tekintünk végig; az apportálhatóság feltételeinek fennálltát elemezzük, s azt, hogy ezek alapján a vizsgált vagyoncsoportok hogyan apportálhatók.

a) A dolog apportálhatósága

A dolog ismerveiből (emberi uralom alá vonható, fizikai léttel bíró, testi tárgy)¹² adódóan általában megfelel a fentebb említett kritériumoknak.

A LB publikált gyakorlata arra utal, hogy *ingókat* érintő jogviták a legfelsőbb bírói fórum szintjéig csekély számban jutnak el. Pozitív tartalmú döntés – értve ez alatt az apportálhatóság megállapítását – a következő tényállásokkal kapcsolatban született:

- telex, telefax készülék (nem vonal) apport tárgya lehet,¹³ mert megfelel az apporttal szemben támasztott követelményeknek;
- gépkocsi, pótkocsi¹⁴ is bevihető gazdasági társaságba apportként, ha a gépjármű-nyilvántartási adatok szerepelnek a társasági szerződésben és a rendelkezésre bocsátó tag tulajdonjogát igazolja;

Az ingó dolgokkal ellentétben az *ingatlan* apportálhatóságának kérdését számos közzétett ítélet érinti:

- Nem pénzbeli betét csak az egész ingatlan, vagy annak eszmei hányada lehet.¹⁵
- Ingatlan apportőre nem lehet más, csak akinek tulajdonjogát az ingatlan-nyilvántartásba már bejegyezték¹⁶ és hiteles tulajdoni lap másolattal igazolni is tudja, hogy az ingatlan feletti rendelkezési jog megilleti.
- A gazdasági társaság bejegyzési kérelme előterjesztésének időpontjában az ingatlan, vagy annak meghatározott tulajdoni hányada tulajdonjogának átruházhatósága nem lehet vitás.¹⁷ Éppen ezért az apporttárgy önálló ingatlanná alakítását

¹⁰ Id.: LB. Cg törv.II.32.069/1990.

¹¹ 1988. évi VI. törvény a gazdasági társaságokról:

22. § (2) A társaság vagyona alapításkor a tagok pénzbetétéből (pénzbeli hozzájárulásából), valamint az általuk rendelkezésre bocsátott nem pénzbeli betétből (hozzájárulásból) áll. A nem pénzbeli betét bármilyen, vagyoni értékkel rendelkező forgalomképes dolog, szellemi alkotás és vagyoni értékű jog lehet.

161. § (3) Nem pénzbeli betétként - a 22. § (2) bekezdésében meghatározott feltételek fennállása esetén is - csak olyan végrehajtható dolgot, továbbá olyan szellemi alkotást vagy jogot lehet figyelembe venni, amelyet utóbb a gazdasági társaság harmadik személy hozzájárulása (engedélye) nélkül ruházhat át.

253. § (1) Nem pénzbeli hozzájárulásként - a 22. § (2) bekezdésében meghatározott feltételek fennállása esetén is - csak olyan végrehajtható dolgot, továbbá olyan szellemi alkotást vagy jogot lehet figyelembe venni, amelyet utóbb a gazdasági társaság harmadik személy hozzájárulása (engedélye) nélkül ruházhat át.

¹² Ptk. 94. § (1) Minden birtokba vehető dolog tulajdonjog tárgya lehet.

¹³ Id.: LB. Gf.II.31.344/1992.

¹⁴ Id.: LB. Cgf.VII.30.254/1994.

¹⁵ Id.: LB. Cgf.VII.32.175/1992.

¹⁶ Id.: LB. Cgf.VII.32.175/1992.

¹⁷ Id.: LB. Cgf.II.30.860/1990., LB. Cgf.VII.31.993/1993.

eredményező földhivatali eljárás folyamatban léte nem szolgálhat indokul a cég-bejegyzési eljárás felfüggesztésére.¹⁸

- A társasági szerződés rendelkezéseiből ki kell tűnnie a vagyoni hozzájárulás jogcímének is,¹⁹ a gazdasági társaság csak érvényes írásbeli szerződés alapján²⁰ szerezheti meg az apportált ingatlan tulajdonjogát. Mind a jogszabályi rendelkezés,²¹ mind a bírói gyakorlat egyértelmű a tekintetben, hogy a társasági szerződésnek tartalmaznia kell azt, hogy a tag milyen formában bocsátja a társaság rendelkezésére az apportot. Azaz, ha ingatlan rendelkezésre bocsátása esetén a "tulajdonjog" kifejezés használata elmarad, akkor az apportálás vonatkozhat akár az ingatlan ingyenes használatára, akár bérletére, vagy az ingatlanon fennálló vagyoni értékű jog átruházására is.²²
- Megkönnyíti az ingatlan apportálhatóságát a LB azon állásfoglalása,²³ amelyben rögzíti, hogy az ingatlan társasági tulajdonba adása nem adásvételi szerződés révén történik, ezért az ingatlanra kötött elővásárlási jog nem érvényesülhet. A döntés indokai szerint azért nem valósulhatnak meg az elővásárlási jog gyakorlásának feltételei, mert az apportőr nem ellenértéket kap a gazdasági társaságba bevitt vagyonért, hanem tagsági jogot szerez.
- Önmagában az a tény, hogy az ingatlant jelzálogjog terheli, nem zárja ki forgalomképességét és apportálhatóságát.²⁴ A jelzálogjog jogosultjának hozzájáruló nyilatkozata csak akkor szükséges az apportáláshoz, ha az ingatlan-nyilvántartásba elidegenítési és terhelési tilalmat is bejegyeztek a jelzálogjog biztosítékként.²⁵
- Haszonélvezeti joggal terhelt ingatlan is apportálható,²⁶ ha az ingatlan-nyilvántartásban feltüntetett módon forgalomképessége nincs kizárva. A Ptk. 157. §-ának (3) bekezdése alapján a haszonélvezőnek csak akkor kell hozzájárulnia az ingatlan tulajdonjogának átruházásához, ha ez a haszonélvezőre hátrányos változást jelent, vagy a haszonélvezeti jog megszűnését eredményezi. Így a gazdasági társaság a haszonélvezeti jog jogosultjának hozzájárulása nélkül el tudja idegeníteni az ingatlant, ha a haszonélvezeti jog érintetlenül marad.²⁷

A dologkapcsolatok nem pénzbeli betétként való megítélése is problémát vetett fel a joggyakorlatban egy szülő-ültetvény apportálhatósága kapcsán.²⁸ A Ptk. rendelkezéseinek megfelelően²⁹ az alkotórész osztozik a földolog jogi sorsában, ezért "a törvényi szabályozás szerint az alkotórész olyan speciális, kettős tartalmú jogi fogalom, amely nem csupán szoros fizikai kapcsolatot jelent a földologgal, hanem (a szétválasztás következményeként bekövetkező tetemes anyagi kár következtében) gazdasági érdeket is. Mivel

¹⁸ Id.: LB. Cgf.II.30.860/1990., LB. Cgf.VII.31.993/1993.

¹⁹ Id.: LB. Cgf.VII.31.993/1993.

²⁰ Id.: LB. Kfv.I.27.823/1995.

²¹ Gt. II. § d) pontja.

²² Id.: LB. Kfv.I.27.823/1995.

²³ Id.: LB. Gf.VII.32.221/1994.

²⁴ Id.: LB. Cgf.VII.30.254/1994.

²⁵ Id.: LB. Cgf.VII.30.254/1994.

²⁶ Id.: LB. Cgf.VII.33.720/1993.

²⁷ Id.: LB. Cgf.VII.33.720/1993.

²⁸ Id.: LB. Cgtörv.II.31.869/1990.

²⁹ Ptk. 95. § (1) A tulajdonjog kiterjed mindarra, ami a dologgal olyképpen van tartósan egyesítve, hogy az elválasztással a dolog vagy elválasztott része elpusztulna, illetőleg az elválasztással értéke vagy használhatósága számottevően csökkenne (alkotórész).

a szőlőtelepítés csak az általa elfoglalt földterülettel együtt vehető birtokba, illetőleg azért, mert a kitermelését követően értéke számottevően csökken, ezért alkotórésznek minősül, amely önmagában nem forgalomképes.³⁰ Emellett a szőlő- (vagy bármilyen zöldség-gyümölcs) telepítés a Ptk. 94. § (1) bekezdésével ellentétben önállóan nem vehető birtokba, ezért csak a földterülettel együtt apportálható. Az elválasztott gyümölcs viszont minősülhet olyan dolognak, amelyet a föld tulajdonosa "hasznok szedése" címén átengedhet.

Ha az apportőr földterület nélkül épületet kíván nem pénzbeli betétként a gazdasági társaság rendelkezésére bocsátani, akkor a cégbíróság a cégbejegyzési eljárás során köteles megvizsgálni, hogy az épület földrészlettől eltérő tulajdonjoga bejegyezhető-e az ingatlannyilvántartásba; ennek függvénye lesz az épület apportképessége.³¹

b) A szellemi alkotások apportálhatósága

E jogterületet illetően közzétett állásfoglalásokra kisebb számban bukkanhatunk, s a közzölt döntések is a szellemi alkotások jogának szűk szegmensére korlátozódnak; főként a know-how-val kapcsolatosak.

A Legfelsőbb Bíróság 52. számú Gazdasági Kollégiumi Állásfoglalásának megfelelően a know-how (gazdasági, műszaki, szervezési ismeretek és tapasztalatok összessége) vagyoni értékű, forgalomképes szellemi alkotás, ha a maga teljességében tárgyasul, azaz nemcsak gondolathordozó lesz, hanem dologgá is válik.³² Jelentőségét az adja, hogy egy korlátozottan hozzáférhető, de – relative, a felhasználótól függően – jól hasznosítható ismeretanyagról van szó.³³

Védjegy úgy apportálható gazdasági társaságba, ha a védjegyjogot szerzővel átruházzák.³⁴ A szerződéskötést be kell jelenteni az Országos Találmányi Hivatalnak, és a hatóság hivatali határozatát is csatolni kell a cégiratokhoz.³⁵

c) Jogok apportálhatósága

Az ingatlanon fennálló jogokkal kapcsolatban elvi éllel szögezi le³⁶ a LB, hogy nemcsak az ingatlan tulajdonjogát lehet apportálni, hanem minden ingatlanra vonatkozó vagyoni értékű jogot is. Apportörként nemcsak a tulajdonos, hanem a jog jogosultja is szóba jöhet, de csak akkor, ha az ingatlan tulajdonosa jognyilatkozatában egyértelműen hozzájárul³⁷ ahhoz, hogy utóbb a gazdasági társaság az apport tárgyát engedélye nélkül átruházhassa, enélkül ugyanis korlátozott forgalomképességről beszélhetünk csak.

Ennek alapján megállapítható, hogy ingatlan bérleti joga forgalomképes,³⁸ ellenértékért átruházható, apporttárgy lehet. Helyiség bérleti jogának apportként való szolgáltatásához olyan írásbeli szerződés szükséges, amely tartalmazza a bérbeadó hozzájárulá-

³⁰ Id.: LB. Cgtörv.II.31.869/1990.

³¹ Id.: LB. Cgtörv.II.31.118/1990.

³² Id.: LB. Gf.VII.30.134/1993.

³³ Id.: LB. Cgtörv.II.32.070/1991.

³⁴ Id.: LB. Cgtörv.II.30.559/1991.

³⁵ Id.: LB. Cgtörv.II.30.559/1991.

³⁶ Id.: LB. Kfv.I.27.823/1995.

³⁷ Id.: LB. Cgf.II.33.385/1993.

³⁸ Id.: LB. Cgf.31.217/1991., LB. Cgtörv.II.31.422/1990.

sát, ill. önkormányzati bérlakás esetén az önkormányzati rendeletben közzétett hozzájárulási feltételeket.³⁹

Ingatlan használati joga is lehet apport,⁴⁰ amennyiben harmadik személy hozzájárulása nélkül lehet utóbb átruházni. Ugyanis a Ptk. 165. § (1) bekezdése értelmében a használat jogának gyakorlása másra nem engedhető át; a jogszabályi megfogalmazásból következően ez a tilalom a használóra vonatkozik, azaz a használatba adó rendelkezhet másként. A tulajdonos jóváhagyásának csatolása itt is az apportálás előfeltétele.

Hasonló a szabály a lízingtárgyak használati jogának⁴¹ apportként való rendelkezésre bocsátásánál is: a sajátos "allízinghez" mindig kell a tulajdonos hozzájáruló nyilatkozata. [A lízingbe vevő a lízingelt vagyontárgy tulajdonjogát – nem lévén lízingbe adó (tulajdonos) – nem apportálhatja.]

Az ingatlantól független jogok sorát folytatva elmondható, hogy egy cég goodwillje is vagyoni értékű, forgalomképes jog.⁴² Azáltal, hogy egy ismert cég névhasználatát engedélyezi apportként, az alapítandó gazdasági társaság az üzleti életben az ismertség biztosította előnyök révén haszonra tud szert tenni. A cégnév használatának átengedésénél az ezt apportáló tag a társaságtól való megváláskor nem vonhatja el a társaságtól ezen apporttárgyat.⁴³

Ami az értékpapírok apportálhatóságát illeti, csak a váltót érintő esetet tett közzé a LB. "A váltó forgalomképes értékpapír, amely nemcsak bizonyítja, hanem meg is testesíti a benne foglalt jogot, illetve kötelezettséget, vagyis vagyoni értékkel bír. Adott esetben a váltók alapján az a társaság volna köteles pénzfizetésre, amely társaság vagyonába kívánják adni az apportőrök a váltókat. Kétségtelenül, amennyiben a társaság tartozását a váltójogosult (hitelező tag) elengedi, az a társaság számára vagyonnövekedést eredményez."⁴⁴ A váltóhoz kapcsolódó problematikát munkánk következő részében (nem apportálható nem pénzbeli hozzájárulások cím alatt) még érintjük.

A korlátolt felelősségű társaság tagja üzletrészt másik gazdasági társaságba apportálhatja, amennyiben a kft. társasági szerződése nem zárja ki az üzletrész harmadik személyre való átruházását. Ilyen esetben az üzletrész – a Gt. 133. § (1) bekezdésének⁴⁵ jelentésére alapozva – vagyoni értékkel bír és forgalomképes,⁴⁶ nem pénzbeli betét tárgya lehet.

III. Nem apportálható nem pénzbeli hozzájárulások

E cím alatt kifejtendők egyrészt az előző rész tartalmi egységeihez szorosan kapcsolódnak (csak ellentétes előjellel), másrészt új – megkérdőjelezhető létjogosultságú – apporttárgyak is tárgyalásra kerülnek.

Elsőként tegyünk említést a legalapvetőbből:

³⁹ Id.: LB. Cgf.II.33.385/1993.

⁴⁰ Id.: LB. Cgf.VII.30.945/1995.

⁴¹ Id.: LB. Cgtörv.II.31.257/1991.

⁴² Id.: LB. Cgf.II.30.724/1990., LB. Cgf.II.30.656/1991.

⁴³ Id.: LB. Cgf.II.30.656/1991.

⁴⁴ Id.: LB. Cgf.VII.31.993/1993.

⁴⁵ A társaság bejegyzését követően a tagok jogait és a társaság vagyonából őket megillető hányadot az üzletrész testesíti meg.

⁴⁶ Id.: LB. Cg.törv.II.31.473/1990., LB. Gf.II.33.696/1992., LB. Cgf.VII.32.278/1996.

– olyan amortizálódott vagyontárgy, amely értéktelen⁴⁷ – legyen szó ingóról (pl.: használatra alkalmatlanná vált, leromlott gép), vagy ingatlanról (pl.: kiégett, romba dőlt épület) –, nem lehet apport tárgya.

Az apportálás másik feltétele miatt a kizárólag állami tulajdonban lévő dolgok apportképességgel nem rendelkeznek, mert a Ptk. 173. § (1) bek. a) pontja alapján forgalomképtelenek; példaként két döntést emelünk ki:

– a távközlési alaphálózat, mint vagyontárgy forgalomképességét megteremtő 1992. évi XXV. törvény hatályba lépését⁴⁸ megelőzően a telefon- és telexvonalak nem voltak apportálható vagyontárgyak, elidegenítésük semmis volt;⁴⁹

– sem a természetes tavak vagy azok víztükrének meghatározott része, sem a vízfelület használati joga – a fenti indokok alapján – nem válhat a gazdasági társaság vagyona-vá;⁵⁰ a meghatározott vízterületek vízi létesítményeinek használati joga (az adott tényállásban)⁵¹ a balatonföldvári kikötőben lévő hajóhely) csak a vízügyi hatóság engedélyével apportálható.

A kincstári vagyontárgyak viszont csak korlátozottan forgalomképesek a kizárólagos állami tulajdonban lévő dolgokkal ellentétben. "Kincstári vagyon"⁵² nem pénzbeli hozzájárulásként való szolgáltatása, vagy egyéb módon történő társasági tulajdonba adása a Kincstári Vagyoni Igazgatóság javaslatát követően, kizárólag a kincstári vagyonért felelős miniszter előzetes jóváhagyásával történhet. Kincstári vagyon ingyenes társasági tulajdonba adására csak közfeladat ellátása érdekében kerülhet sor.⁵³

Ingatlan rendelkezésre bocsátásakor, az ingatlanapportot nem fogadta el a bíróság azon esetben – s ez következik a II. részben az ingatlan kapcsán kifejtettekből –, amikor az apportőr nem rendelkezett még az ingatlan tulajdonjogával a társasági szerződés aláírásakor, mert ingatlannyilvántartási bejegyzési kérelme csak széljegyzetként szerepelt a tulajdoni lapon;⁵⁴ azaz földhivatali bejegyzés nélkül nem tekinthető az ingatlan tulajdonosának, és azt apportként nem ruházhatja át a társaságra.

Hasonlóan alakul a helyzet, ha jogerős közigazgatási határozat alapján az apportőr nem szerezheti meg az apportálni kívánt ingatlan tulajdonjogát.⁵⁵

Ugyancsak a korábbiakban ismertetettekhez kapcsolódik az, hogy olyan ingatlan, amelyre nézve elidegenítési és terhelési tilalmat jegyeztek be az ingatlan-nyilvántartásba, forgalomképtelen, és ezért nem is apportálható.⁵⁶

Ingatlanon végzett átalakítás és beépítés értéke nem apportképes, mert sem dolognak, sem vagyonértékű jognak nem tekinthető; ráadásul a munka alapjául szolgáló szerződésből származó esetleges kártérítési igény az apportőrt és nem a társaságot illeti meg.⁵⁷

A dologkapcsolatokra vonatkozóan kifejtettekből kiindulva megállapítható, hogy az önállóan birtokba nem vehető, forgalomképtelen vagyontömeg (alkotórész) apportképességgel nem rendelkezik.⁵⁸

⁴⁷ Id.: LB. Cg.törv.II.31.257/1991.

⁴⁸ 1992. május 8.

⁴⁹ Ptk. 173. § (2) bek., Id.: LB. Gtörv.II.31.740/1990.

⁵⁰ Id.: LB. Cg.törv.II.32.069/1990.

⁵¹ Id.: LB. Cg.törv.II.32.069/1990.

⁵² Id.: 1992. évi XXXVIII. tv. az államháztartásról (Áht.) 104.§, 109/A.§, 109/B. §.

⁵³ 1992. évi XXXVIII. törvény az államháztartásról (Áht.) 109/K. § (4) bek.

⁵⁴ Id.: LB. Cgf.VII.32.491/1992., LB. Cgf.VII.30.254/1994.

⁵⁵ Id.: LB.Gf.II.30.599/1990.

⁵⁶ Id.: LB. Cgf.VII.30.185/1995.

⁵⁷ Id.: LB. Cgf.II.31.174/1994.

⁵⁸ Id.: LB. Cg.törv.II.31.869/1990.

Szemben a Novotni Zoltán által kialakított véleménnyel,⁵⁹ mely szerint sok üzleti értékkel rendelkező tényező (üzletkör, ügynöki hálózat, szakmai kollektíva, stb.) lehetne apport, megalapozottabbnak tartjuk a Legfelsőbb Bíróság álláspontját:

– üzleti hírnév, üzleti kapcsolatok, üzletemberi hírnév, jövőbeli szerződések garantálása a társaság számára stb. jelentős vagyoni értékkel bíró dolgok, de forgalomképtelenek. Mindezek az apportőr személyéhez oly mértékben hozzá tapadó körülmények, amelyeket a gazdasági társaság csak addig tud a saját javára fordítani, amíg a rendelkezésre bocsátó tag meg nem válik a társaságtól.⁶⁰ Éppen e jellemző miatt ezen "apporttárgyak" szolgáltatáskori értékét is igen nehéz megállapítani.

– ugyanilyen okok alapján a tagok nem bocsáthatják apportként a társaság rendelkezésére harmadik személyekkel kötött "átalánydíjas megbízási szerződések teljesítéséhez szükséges hozzáértésüket".⁶¹

Végül a váltót, mint apportot érintve arra térnénk ki, hogy ezen értékpapír révén a társasággal szemben beszámításnak nincs helye, ily módon nem mentesíthetők a betét teljesítési kötelezettség alól a társaság tagjai⁶² (a hivatkozott esetben pénzkövetelés elengedését célozta az apportálás).

IV. Az apport megjelölése a gazdasági társaságok társasági szerződéseiben

A Gt. 11. § d) pontja és 12. § (1) bekezdése alapján⁶³ egyértelmű, hogy a nem pénzbeli betétek meghatározása kötelező tartalmi eleme a társasági szerződésnek. Ebből adódóan az apportok mibenlétének pontos körülírására – az előbbi három részben megállapítottak betartásával – van szükség (megnevezés, értékelés,⁶⁴ rendelkezésre bocsátás jogcíme), akár mennyiségi és fajtabeli szempontok⁶⁵ alkalmazásával is.

Amennyiben a társasági szerződés nem határozza meg pontosan az apporttárgyakat és azokra csak az ügyvezető nyilatkozatából lehet következtetni,⁶⁶ ez nem megfelelő módja az apportálásnak. Ráadásul az apport megjelöléséből mindig ki kell tűnnie annak, hogy milyen jogcímen (tulajdonjog, használati jog stb.) kerülne a társaság vagyonába.⁶⁷

Lehetőség van arra is – főképp terjedelmesebb apport-felsorolások esetén –, hogy az apporttárgyak meghatározására a társasági szerződés mellékletében, az apportlistán kerüljön sor.⁶⁸

"Ebben az esetben természetesen az apportlistát a társasági szerződéssel össze kell fűzni, ily módon a társasági szerződéssel egységet képez, de mivel utolsó lapként követi

⁵⁹ Novotni Zoltán: Társasági tulajdon, avagy a tulajdonosok társasága? Jogtudományi Közöny 1990/2., 68. pp

⁶⁰ Id.: LB. Gf.II.30.656/1991.

⁶¹ Id.: LB. Cgf.II.30.724/1990.

⁶² Id.: LB. Cgf.VII.31.993/1993.

⁶³ Gt. 11. §: A társasági szerződésben (alapító okiratban, alapszabályban) meg kell határozni ... d) a társaság jegyzett tőkéjét, a jegyzett tőke (a tagok vagyoni hozzájárulása) rendelkezésre bocsátásának módját és idejét; Gt. 12. § (1): A gazdasági társaság alapításához valamennyi tag (részvényes) vagyoni hozzájárulása szükséges. A tagok (részvényesek) vagyoni hozzájárulása pénzbeli hozzájárulásból (pénzbetétből), illetve a tagok (részvényesek) által a gazdasági társaság tulajdonába adott nem pénzbeli hozzájárulásból (nem pénzbeli betétből) áll.

⁶⁴ Id.: LB. Cgf.II.30.267/1992.

⁶⁵ Id.: LB. Cg.törv.II.32.069/1990.

⁶⁶ Id.: LB. Cgf.VII.33.720/1993., LB. Cgf.VII.30.185/1995.

⁶⁷ Id.: LB. Cgf.VII.33.720/1993., LB. Cgf.VII.30.185/1995.

⁶⁸ Id.: LB. Cgf.II.30.267/1992., LB. Cgf.II.30.772/1995.

az aláírásokkal lezárt társasági szerződést, az apportlistával kapcsolatos visszaélések csak akkor kerülhetnek el, ha az apportlistát is aláírják a társasági szerződést aláíró személyek.⁶⁹

Az idézetből kitűnőleg megállapítható az is, hogy szindikátusi szerződés, amely az apport szolgáltatás meghatározásán túl egyéb rendelkezéseket is tartalmaz, nem helyettesítheti az apportlistát.⁷⁰

Az alaki követelmények mellett a tartalmi kívánalmak is ugyanazok az apportlista esetén, mintha a társasági szerződésben kerülne sor a tag(ok) nem pénzbeli hozzájárulásának megjelölésére.

Természetesen felesleges apportlistát csatolni, ha a társasági szerződés már pontosan feltűntette az apporttárgyakat.⁷¹

V. A Gt. apporttal kapcsolatos rendelkezéseinek értelmezéséből adódó, esetleges hatások a LB gyakorlatára

Az 1998. június 16-án hatályba lépett új társasági törvény⁷² az "Általános rendelkezések" című részben, "A tag (részvényes) vagyoni hozzájárulása" cím alatt az 1988. évi VI. törvénnyel szemben, eltérő megfogalmazást⁷³ alkalmaz: ugyanis a vagyoni hozzájárulás fajtáinak (pénzbetét, nem pénzbeli betét) megjelölésén túl nem ad pontosabb meghatározást az apportot illetően. Míg tehát az 1988. évi VI. tv. 22. § (2) bekezdésében tisztázásra kerültek az apportálható vagyontárgyak csoportjai (dolog, szellemi alkotás, jog), és nagyjából a rájuk vonatkozó feltételek is (sorrendi elhelyezésük értelmezési problémákat okozott), addig az új Gt. a gazdasági társaságokra vonatkozó közös szabályok között az apport mibenlétét nem rendezi.

Ezzel szemben részvénytársaság és korlátolt felelősségű társaság esetén a régi⁷⁴ és az új⁷⁵ társasági törvény rendelkezései az apportképes vagyontárgyakat illetően tartalmilag egybevágnak.

⁶⁹ Id.: LB. Cgf.II.30.267/1992., LB. Cgf.II.30.772/1995.

⁷⁰ Id.: LB. Cgf.VII.33.572/1995.

⁷¹ Id.: LB. Cgf.II.31.344/1992.

⁷² 1997. évi CXIV. törvény a gazdasági társaságokról.

⁷³ 1988. évi VI. tv. 22. § (2) bek.: A társaság vagyona alapításkor a tagok pénzbetétéből (pénzbeli hozzájárulásból), valamint az általuk rendelkezésre bocsátott nem pénzbeli betétből (hozzájárulásból) áll. A nem pénzbeli betét bármilyen, vagyoni értékkel rendelkező forgalomképes dolog, szellemi alkotás és vagyoni értékű jog lehet. 1997. évi CXIV. tv. 12. § (1) bek.: A gazdasági társaság alapításához valamennyi tag (részvényes) vagyoni hozzájárulása szükséges. A tagok (részvényesek) vagyoni hozzájárulása pénzbeli hozzájárulásból (pénzbetétből), illetve a tagok (részvényesek) által a gazdasági társaság tulajdonába adott nem pénzbeli hozzájárulásból (nem pénzbeli betétből) áll.

⁷⁴ 1988. évi VI. tv. 161. § (3) bek.: Nem pénzbeli betétként - a 22. § (2) bekezdésében meghatározott feltételek fennállása esetén is - csak olyan végrehajtható dolgot, továbbá olyan szellemi alkotást vagy jogot lehet figyelembe venni, amelyet utóbb a gazdasági társaság harmadik személy hozzájárulása (engedélye) nélkül ruházhat át. 253. § (1) bek.: Nem pénzbeli hozzájárulásként - a 22. § (2) bekezdésében meghatározott feltételek fennállása esetén is - csak olyan végrehajtható dolgot, továbbá olyan szellemi alkotást vagy jogot lehet figyelembe venni, amelyet utóbb a gazdasági társaság harmadik személy hozzájárulása (engedélye) nélkül ruházhat át.

⁷⁵ 1997. évi CXIV. tv. 124. § (3) bek.: A jegyzett tőke részét képező nem pénzbeli hozzájárulás bármilyen vagyoni értékkel rendelkező forgalomképes dolog, illetve szellemi alkotás, valamint vagyoni értékű jog lehet. Nem pénzbeli hozzájárulásként csak olyan végrehajtás alá vonható dolgot és szellemi alkotást vagy jogot lehet figyelembe venni, amelyet utóbb a gazdasági társaság harmadik személy hozzájárulása (engedélye) nélkül ruházhat át. Ilyennek kell tekinteni, ha az engedélyt már a nem pénzbeli hozzájárulás szolgáltatásakor megadták. 208. § (2) bek.: A jegyzett tőke részét képező nem pénzbeli hozzájárulás bármilyen

A két jogszabály vonatkozó rendelkezései alapján – egyetértve Kisfaludi András felvetésével⁷⁶ – a következő megállapításra juthatunk:

– mivel az új Gt. közkereseti társaság, betéti társaság, közös vállalat kapcsán nem tartalmaz az általánost kiegészítő külön előírásokat a gazdasági társaságokba bevihető nem pénzbeli betétre vonatkozóan, így a Gt. 9. § (2) bekezdése értelmében a Ptk. 94. §-t kell alkalmaznunk; azaz e három társasági formánál csak dolgot (kivételesen ezzel egy megítélés alá eső vagyontárgyakat) lehetne apportálni, mert csak birtokba vehető dolog lehet tulajdonjog tárgya (az apportőr csak ezt ruházhat át a társaságra).

– részvénytársaságba és korlátolt felelősségű társaságba apportálás esetén azonban továbbra is alkalmazandók lennének a jelen tanulmányban lefektetett szempontok.

Az sem változtat ezen a helyzeten, hogy az 1997. évi CXIV. tv. 12. § (1) bekezdésének indokolása tartalmazza azt, hogy minden vagyoni értékű, forgalomképes dolog, szellemi alkotás vagy jog lehet nem pénzbeli hozzájárulás, ugyanis a jogszabály indokolása csak értelmezési segítséget nyújt, annak tartalma nem kötelező a jogalkalmazóra nézve.

Ha a cégbíróságok következetesen tartanák magukat az új megfogalmazáshoz, akkor az apportálás révén diszkriminálnának a gazdasági társaságok között: közkereseti társaságba, betéti társaságba, közös vállalatba kevesebb fajta vagyontárgyat lehetne apportálni (az első részben ismertetett feltételek betartása mellett csak dolgokat és tárgyasult szellemi alkotásokat), mint a korlátolt felelősségű társaságba és a részvénytársaságba.

Reméljük, hogy az apport terén eddig meglévő józan, megfontolt ítélkezési gyakorlat inkább a törvény szelleméhez, mint betűjéhez fog igazodni...

lyen vagyoni értékkel rendelkező forgalomképes dolog, illetve szellemi alkotás, valamint vagyoni értékű jog lehet. Nem pénzbeli hozzájárulásként csak olyan végrehajtás alá vonható dolgot és szellemi alkotást vagy jogot lehet figyelembe venni, amelyet utóbb a részvénytársaság harmadik személy hozzájárulása (engedélye) nélkül ruházhat át. Ilyennek kell tekinteni, ha az engedélyt már a nem pénzbeli hozzájárulás szolgáltatásakor megadták.

⁷⁶ A gazdasági társaságok. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Bp., 1998.; 431. pp.

TEKLA PAPP

THE CONTRIBUTION IN KIND IN THE JUDGEMENTS OF THE
SUPREME COURT, AND THE INFLUENCE OF THE RULES ON
CONTRIBUTION IN KIND OF THE NEW COMPANY ACT TO THE
LEGAL PRACTICE

(Summary)

Such properties, intellectual properties and rights can and may be contribution in kind, which have marketable title and asset value.

In the essay may be read the requirements of the contribution in kind (asset value, marketable title, executable), among the three groups of contribution in kind (property, intellectual property, right) which can be given to the companies or cannot.

The rules of designation of contribution in kind finish this part of the article.

Finally the author analyses the regulations on contribution in kind of the new Company Act in that respect, whether the legal practice of the Supreme Court changes.

PRUGBERGER TAMÁS

Európai jogharmonizáció és a magyar agrárjog*

1. Az Európai Unió (EU) által a magyar kormánynak átadott "Fehér Könyv" felsorolja azokat a követelményeket, amelyeket Magyarországnak a többi EU rendes tagságra törekvő közép-kelet-európai országgal együtt társadalomszervezeti, gazdasági, környezetvédelmi, munka-, és szociálisügyi síkon teljesíteni kell. Ez kihat valamennyi itt említett területet átfogó jogi szabályozására is. E téren a két legneuralgikusabb terület a környezetvédelem és az agrárium.

A környezetvédelem azért, mert részben a közel félévszázadon keresztül e térségben állomásozott szovjet megszálló csapatok, részben pedig e térség – így Magyarország – alacsony környezetvédelmi kultúrája következtében egyfelől igen nagymértékű talaj-, talajvíz és folyóvíz-szennyeződés következett be, másfelől a környezetszennyező források túlnyomó többsége még mindig működésben van. Az itt említett természeti tárgyaknak és közegeknek a szennyezéstől való megtisztítása és a szennyező források felszámolása, illetve káros hatásuk minimalizálása óriási költségtelherrel jár. Ezért Magyarország valószínűleg kénytelen lesz halasztást kérni az EU környezetvédelmi követelményeinek és előírásainak a megvalósítása tekintetében, ami az itteni lakosság életfeltételeit továbbra is hátrányosan befolyásolja.

A másik ilyen neuralgikus terület az agrárium, csak más irányból és más hatással. E téren az EU nem felépíteni, hanem éppen leépíteni akar, ami Magyarországnak gazdaság-, és szociálpolitikailag egyaránt komoly veszélyt jelent. Az EU déli tagállamai, továbbá Franciaország és Hollandia – mivel a gazdaság túlsúlyát vagy legalább is jelentős súlyát a mezőgazdaság adja és ezért nagyarányú mezőgazdasági exporttal rendelkeznek –, félnek beengedni a közép-kelet-európai országok – így Magyarország – mezőgazdasági termékeit. Sőt: az EU és tagállamai többségének rejtett célja a közép-kelet-európai agrárpiacok megszerzése, ami által e piacokról is kiszorulnak a magyar agrárium termékei.¹ Az EU tagállamaiban ugyanis az EU 1992-ig fennállt termelésnövelésre ösztönző termelői ártámogatásban megnyilvánult agrárpolitikája következtében különböző mezőgazdasági termékekből óriási raktérkészlet halmozódott fel, amit az itt említett régióban dömping útján értékesíteni szándékoznak. Nem véletlen ezért, hogy az egyes közép-kelet európai országokkal az EU részéről megkötött Társulási Megállapodások (Európai Megállapodások) anti-dömping és védzáradáki

* A tanulmány az OTKA 025034 számú kutatási pályázat keretében készült.

¹ Ez kitűnt a Közép-kelet-európai Ingatlanjog harmonizációjáról Bécsben 1993. márc. 16-22. között tartott szeminárium ny-európai előadóinak álláspontjából, továbbá az Európai Agrárjogi Bizottság (CEDR) 1995. szept. 22-27. között Oxfordban tartott agrárjogi konferencián. Pokorádi István: A dömpingellenes eljárások egyes vitatott kérdései, különös tekintettel a GATT új Dömpingellenes Kódexei. In: Európai Megállapodás. 120-165. p.

kikötései az EU számára előnyösek, míg a társult tagországok számára hátrányosak.² Ez vonatkozik a magyar mezőgazdasági és élelmiszeripari termékekre is.

Több elemző tanulmány ugyanis kimutatja, hogy az EU Megállapodások (EM) anti-dömping és védzáradéki előírásai egyenlőtlen elbánást tesznek lehetővé. Az EM anti-dömping előírásai alapján ugyanis a tagállamok mezőgazdasági termékei is dömpingmennyiségben és piaci árszint alatt büntető vámfizetési kötelezettség nélkül beáramolhatnak a közép-kelet-európai és így a magyar piacra is, míg fordított dömpingelés esetén – ha erre egyáltalán lehetőség nyílik – a társult államoknak büntetővámot kell fizetniük.³ Hasonló helyzet áll fenn a védzáradék alkalmazása tekintetében is. Míg ugyanis az EU és tagállamai az EM védzáradéki előírásai alapján a társult tagok iparának az EU területén történő letelepedéséhez szükséges koncessziót időbelileg elhalaszthatják, addig ezt a közép-kelet európai régióból származó partnerek nem, vagy csak erőteljesen lekorlátozva tehetik meg.⁴ Ez jelentős hátrányt jelent a magyar mezőgazdaságnak és élelmiszeriparnak, amely ezáltal nem vagy csak igen nehezen tud bejutni az EU területére. A magyar élelmiszeripar túlnyomó része ugyanakkor az 1990. évi rendszerváltást követő két kormányciklus alatt a privatizáció során az EU tagállamokból származó külföldi – főleg francia, holland, britt és német – befektetők kezére került, kik közül többen – országaik protekcionista agrárpolitikája miatt – nem a magyar mezőgazdasági termelők termékeit (cukorrépa, napraforgó, stb.) dogozzák fel, hanem a saját hazájuk farmerei által megtermelt alapanyagot szállítják feldolgozásra ide, ahol igen olcsó a munkaerő.⁵ Az Állami Vagyongynökség (ÁVÜ), majd pedig ennek jogutódja, az ÁPV Rt. csak a második kormányzati ciklus közepétől kezdve kezdte kikötni a privatizált üzemek továbbműködtetését, a hazai eredetű mezőgazdasági termékfeldolgozást, és a reorganizáció mellett racionális munkaerő megtartást, valamint a környezetsztítást és a környezetkímélést.⁶ Ekkorra azonban az élelmiszeripar jelentős része már feltétel kikötések nélkül külföldi kézre került.⁷

2. Ami a közép-kelet-európai társult tagállamok rendes taggá válásával összefüggő *EU agrárfinanszírozási politikái* illeti, az EU szintén e régióra hátrányos diszkriminatív agrárpolitikát tervez. Az újonnan belépő államokra ugyanis nem vonatkozna az EU Központi Agrárpolitikája, a CAP, hanem e térség külön elbírálásban részesülne.

A Knud J. *Munk* által képviselt kemény irányzat szerint, ha a közép-kelet-európai országok csatlakozásuk esetén az EU agrártámogatásában részesülnének, ez aránytalanul megterhelné az EU agrárpolitikai költségvetését. Ezért – álláspontja szerint – *az újonnan csatlakozó KKE országok agrártermelésének legfeljebb csak az önellátás szintjéig szabadna terjednie és csupán az EU strukturális és regionális fejlesztési alapjából részesülhetnek, a Garancia Alapból, az Exporttámogatási Alapból, valamint a*

² Balázs Péter-Marc Maresceau (szerk.) *Az Európai Megállapodás végrehajtásának jogi és elméleti kérdései* (továbbiakban: *Európai Megállapodás*) OMIKK, Budapest, 1995.

³ Elisabetta Muntaguti: *Az EK dömpingellenes gyakorlata Kelet-Európával szemben és az Európai Megállapodások*. In: *Európai Megállapodás*. 72-119. p.

⁴ Lode van Den Hende: *Az Európai Megállapodás keretében alkalmazott EU védzáradék intézkedések: a kereskedelmi viták rendezésének hiánya*. In: *Európai Megállapodás*. 170-186. p.

⁵ A vonatkozó tudósítások összefoglaló feldolgozását s bővebb kifejtését l. *Prugberger T.: A nyugat-európai és a közép-kelet-európai országok privatizációinak jogi rendezéséről*. In: *Ünnepi tanulmányok IV*. Miskolc, 1997. 344-345. p.; HVG. 1995/3.sz. 99. és 124. p.; HVG. 1994/8.sz. 29. és 55. p.; HVG. 1994/8.sz. 107. p.; Vasárnapi Újság, 1994. szept. 17.

⁶ L. Prugberger: előbbi jegyzetben hiv. mű, továbbá: HVG. 1993/38.sz. 113-114. p.; HVG. 1994/8. sz. 107. p.; HVG. 1994/36. sz. 19. p.

⁷ L. 5. és 6. sz. jegyzetet.

Jövedelemkiegészítő Kompenzációs Alapból azonban nem. Munk álláspontja szerint ezeket a támogatásokat az újonnan csatlakozóknak saját nemzeti költségvetésükből kellene biztosítaniuk.⁸

A René Steichen képviselte puhább irányzat Munkkal szemben lehetővé tenné, hogy az újonnan csatlakozó KKE országok a CAP által biztosított valamennyi itt említett támogatásból részesülhessenek, de jóval kisebb mértékben, mint az EU régi tagállamai. Ezért álláspontja szerint a régi tagállamokra érvényes CAP mellé a csatlakozó új államok részére egy "mikro CAP -ot" lenne szükséges létre hozni. A "mikro CAP-ban" a támogatások szintje alacsonyabb lenne, mint a "makro CAP"-ban. Steichen szerint ezzel a "mikro CAP"-al – amely a Phare-program keretében jutna el a csatlakozó országokhoz – el lehetne érni, hogy a csatlakozó országok mezőgazdasága 10 év alatt az EU mezőgazdaságának színvonalára fejlődjön fel.⁹

Glattfelder Béla e két alapirányzatot is bemutató tanulmányában utal arra, hogy Steichert e koncepció kialakításában az a realitás vezette, hogy a régi tagállamok nem lesznek hajlandók jelentősebb terheket felvállalni az újonnan csatlakozók mezőgazdaságának felfejlesztése érdekében.¹⁰

Sőt, – miként e tanulmány elején arra utaltunk – a KKE országok mezőgazdaságának EU-szintre hozatala éppen, hogy gazdasági érdekekkel áll ellentétben, mivel nemcsak a közép-kelet európai, hanem még a nyugat európai piacon is verseny-riválist teremt.

Mind a Munk, mind a Steichen által képviselt koncepcióból kitűnik, hogy az EU nagy súlyt helyez a KKE országok *agrárstruktúrájának átalakítására*, amely megítélésünk szerint azt is jelenti, hogy a magyar farmrendszert olyan jól gépesített családi gazdasággá kell átalakítani, amelynek méretei lehetővé teszik a családi munkaerővel történő rentábilis működtetését.¹¹ Tekintve, hogy a nyugat európai farmrendszer ilyen, az agrártámogatás is ennek megfelelően alakult ki és ennek megfelelően működik is.

Ezzel összefüggésben szólni kell arról a hazai vitáról, amely ama két irányzat között alakult ki, melyek közül Lányi Kamilla által fémjelzett egyik szerint ahhoz,¹² hogy mezőgazdaságunk EU-konform legyen, a nagyméretű termelőszövetkezeti és a szintén túlméretezett más gazdasági társaságként működő gazdaságokat le kell építeni és egészséges méretű, főszabályozóként saját munkaerővel üzemeltetett családi farmerrendszert kell kialakítani. E nézet képviselői azzal érvelnek, hogy a mezőgazdasági struktúra hatékonyságának javításáról szóló 950/97 EGK. sz. rendelet – éppen úgy, mint két elődje¹³ – az egyes támogatási formákat, valamint a kedvezőtlen adottságú és a hegyi területeken működő gazdaságoknak járó kiegyenlítő pótlékot a családi farmtípusra modellezi és hasonlóan jár el a regionális fejlesztésekről szóló 75/268/EGK. irányelv is.¹⁴

⁸ Kund Munk: The Development of Agrikultural Policies and Trade Relations in Responce tho the Transformation in Central and Eastern Europe. Brüssel, 1992. Idézi Glattfelder Béla: A közép- és kelet-európai mezőgazdaság és az EU. Európa Fórum, 1995/4. sz. 106. és 116. p.

⁹ René Steichen: EU. tájékoztató, 1994/3.sz. Hivatkozva Glattfelder, 106. p.

¹⁰ Glattfelder, 106-111. p.

¹¹ Fertő Imre: Beilleszthető-e a magyar mezőgazdaság az Európai Unió agrárrendszerébe? Európa Fórum, 1997/4. sz. 66. és 74. p.

¹² Lányi Kamilla: Magyar agrárfejlődés és csatlakozás az Európai Közösséghez. KOPINT-DATORG RT. 1991. Hivatkozva Fertő, 67. és 77. p.

¹³ Fertő, 71. p.

¹⁴ Fertő, 71. p.

Ezzel szemben a *Varga* Gyula által képviselt másik irányzat úgy látja, hogy a jelenlegi kettős struktúrájú magyar farmrendszer – ahol a struktúra egyik oldalát a kisméretű családi farmgazdaságok, míg a másik oldalát a nagyméretű munkaszövetkezeti farmok alkotják – szintén hozzájuthatnak az összes támogatásokhoz, tekintettel arra, hogy az EU tényként kezeli és elfogadja a nagyüzemeken nyugvó sajátos közép-kelet-európai agrárfejlődést, ha a nagyüzemek megfelelnek a piacgazdaság követelményeinek. Eme irányzat a csatlakozással járó EU-konform-problémát abban látja, hogy a mezőgazdasági szövetkezetek és jogi személyiséggel rendelkező egyéb agrárgazdasági társaságok (Kft. és Rt.), valamint a külföldi természetes személyek nem szerezhetnek termőföldtulajdont. Ezért a Termőföldtörvényben (1994: LV. tv. – Tft.) ma fennálló tulajdon-, és használatsszervezési korlátozásokat a termőföldforgalom liberalizálásával fel kell oldani.¹⁵

E két irányzatot egymással szembe állítva bemutató *Fertő* Imre elsősorban az EU tagállamok és a hazai farmgazdaságok igen erőteljes strukturális méretkülönbségeire utalva¹⁶ gondolja úgy, hogy *az EU nem fogja a támogatási rendszerét az újonnan csatlakozó államok agrárstruktúrája érdekében átalakítani*. Kimutatja ugyanis, hogy míg az EU-ban a családi farmok átlagos nagysága 19 hektár és csupán Görögországban 4 hektár.¹⁷ Ehhez még hozzá kell tenni, hogy a nem főfoglalkozású mezőgazdasági termelők is átlag 5 hektár földterületen gazdálkodnak, addig Magyarországon az alapjaiban elhibázott termőföld privatizáció és kárpótlás következtében túlnyomó többségben egy hektár körüli gazdaságok alakultak ki, míg egy tehetősebb, de jóval szűkebb réteg gazdasága átlag 27 hektárt tesz ki.¹⁸ *Fertő* Imre helytállóan utal arra, hogy az EU szempontjából ez az optimális méret, amely az EU támogatási rendszerével összhangban áll.¹⁹ Megállapítása mellett szól az is, hogy az EU az ún. egészségtelen kisméretűekként kezelt egy hektár alatti gazdaságoknak nem nyújt támogatást,²⁰ a gazdaságok elaprózódásához vezető földeladási és haszonbérbeadási szerződéseket pedig a tagállamok többsége nem hagyja jóvá.²¹ Gazdaság elaprózódásnak pedig az egy – másfél hektár alá csökkenés számít.²² Statisztikai átlagukat bemutatva utal *Fertő* Imre arra is, hogy még a francia társasági farmok átlagos nagysága 80 hektár, addig Magyarországon az agrárszövetkezetek és az egyéb társas farmok átlagos nagysága 1700–2000 hektár között mozog.²³ Ehhez még hozzá kívánjuk tenni azt, hogy Olaszországban és Németországban, de az EU tagállamainak az átlagában is a társas farmgazdaságok átlagnagysága 150–250 hektár között van, és csak kivételesen haladja meg az 500 hektárt.²⁴ A nyugat-európai és a magyar farmstruktúra között tehát kimutathatóan lényeges különbség áll fenn. Ha pedig az agrártámogatási rendszer e

¹⁵ *Varga* Gyula: Az EU csatlakozás és az agrárproblémák. Társ. Szemle. 1996/10. sz. Hivatkozza *Fertő*, 67. és 77. p.

¹⁶ *Fertő*, 66–67. p.

¹⁷ Wolfgang Winkler: Das Grundstücksverkehrsrecht im westlichen Europa. In: Publicationes Universitatis Miskolciensis Sectio Iuridica et Politica, Tomus XIX. Miskolci Egyet. Kiadó, 1997. 251–272. p.; *Prugberger* T.: Gondolatok a magyar földtörvénymódosítási tervezethez. Valóság; 1997/112. sz. 28–41. p. (ny-európai jogösszehasonlítás).

¹⁸ *Fertő*, 66. p.

¹⁹ *Fertő*, 71–74. p.

²⁰ Wörterbuch des Agrarrechts. Landwirtschafts Buchverlag, Berlin, 1974. I-II. Band "Agrarfinanzierung" címszó alatt EU-országokként.

²¹ Vö. *Winkler* és *Prugberger*, 17. sz. jegyzet.

²² Uo.

²³ Vö. *Fertő*, 66. p.

²⁴ L. 17. és 20. sz. jegyzet.

jelentősen kisebb méretű és első sorban családi farmokhoz igazodik, nem fogja az EU a jelenlegi tagállamoknak csak negyedét sem kitevő három első körben csatlakozó ország kedvéért megváltoztatni a már ismertettek szerint hosszú ideje működő agrártámogatási rendszerét és agrárprogramját. Mivel pedig a csatlakozni szándékozó KKE országok részére kialakítani tervezett "mikro CAP" és az abból folyó támogatás strukturálisan ugyanolyan lenne, mint a "makro CAP", csupán a folyósításra kerülő pénzüsszegek lennének kevesebbek, irreálisnak tűnik Vargák irányzatának az az elképzelése, hogy az EU agrárpolitikája tekintetbe venné és elfogadná távlatilag is a nyugatitól eltérő kelet-közép-európai agrárstruktúrát. Ellenkezőleg: éppen annak áll fenn a realitása, hogy a KKE államoknak kell az agrárstruktúrájukat a nyugat európaihoz hozzáigazítani, ha az EU-tól támogatásban kívánnak részesülni. Mindez alól nem kivétel Magyarország sem.

3. Ez a harmonizációs kényszer kétségtelenül vonatkozik a *termőföldtulajdonra és használatra*, valamint az ezzel összefüggő földforgalmi szabályokra is. Ebből azonban még nem következik sem a földforgalom teljes liberalizálásának a követelménye sem az, hogy az agrárszövetkezetek részére meg kellene nyitni a földtulajdonszerzés lehetőségét. Ezen a téren Európa-konform megoldás lehet a termőföldtulajdon-, és termőföldhasználatsszerzés, valamint a termőföldeladás és a termőföld haszonbérbeadás olyan korlátozása, amely egyformán vonatkozna belföldi és külföldi természetes, valamint jogi személyre egyaránt.

Az EU államok többségének termőföld tulajdoni-, használati-, és forgalmi szabályait figyelembe véve és azokból merítve először is csak annak szabadna tulajdoni (adásvétel és ajándékozás) és használati jog (haszonbérlet) megszerzését megengedni, aki meghatározott időre – a német jogban ez 10 év – vállalja a gazdaság telepén történő letelepedést, és a gazdaság üzemeltetését.²⁵ Arra tekintettel pedig, hogy az EU előbb vázlatosan bemutatott agrártámogatási rendszere olyan családi farmgazdasági modellre épül fel, amely elsődlegesen saját munkaerőre támaszkodik és csak a csúcsmunkaidőben foglalkoztat meghatározott munkára vagy meghatározott időtartamra szerződéses munkaerőt, a gazdaságok felső méreteit Magyarországon is az egy család tulajdonában, valamint használatában megengedett maximális földterületmérték vonatkozásában korlátozni szükséges.

Ezt a ma hatályos magyar Tft. meg is teszi. Azonban ezt a birtokmaximumot családi farmgazdaságok esetében 300 hektárban, illetve a rosszabb minőségű földek esetében e méretet meghaladhatóan 6000 AK.-ban állapítja meg [5. § (1) bek.]. Figyelembe véve az EU-tagállamok többségének előbb már tárgyalt jogilag szabályozott maximális méretátlagát – amely 50 és 100 hektár között mozog²⁶ –, magyar földméret-maximum túl magasan van megállapítva. Minimális méretről és ezzel összefüggésben termőföld-, és gazdaságelaprózdási tilalomról pedig a magyar Tft. egyáltalán nem szól, holott az EU-tagállamok többsége ezt szigorúan rendezi, amelyeknél – ahogy erről már szóltunk – a minimális földméret átlag 1–1,5 hektár.²⁷

A nyugat-európai államok egy része²⁸ a magyar szabályozáshoz hasonlóan²⁹ nem teszi lehetővé a kereskedelmi (gazdasági) társaságok részére – ide értve a

²⁵ Winkler: A mezőgazdasági jog rendszerbeli sajátosságai és fejlődési tendenciái Németországban. Kézirat, ELTE és KLTE. Jogi Kar, Mezőgazdasági Jogi Tanszék. Közreadó: Süveges Márta; továbbá: Winkler: Die Ausführung des Agrarstrukturrechts der EG. in der Bundesrepublik Deutschland. III. Conferents der del Diritto Agrario in Camerino, 1988.

²⁶ Vö. a 16., 17. és 21. sz. jegyzetekkel.

²⁷ Uo.

²⁸ L. a 17.sz. jegyzetet.

²⁹ 1994: LV.tv.(Tft.) 7. §.

szövetkezeteket is – hogy mezőgazdasági termőföldtulajdont szerezhessenek. A legtöbb nyugat európai országban csak olyan aportálás útján történő használatba adásról van szó, amely olyan mértékig terjedhet, amilyen mértékben az egyes társasági tagoknak a földtulajdoni és használati maximuma fenn áll.³⁰ A legtöbb esetben nem is a társaság, hanem annak tagjai szerzik meg a földtulajdont, illetve a földhasználati jogot, mely utóbbit a gazdasági társaságként működő farm használatában adnak, a gazdaság üzemeltetéséről pedig a társasági tagok elsősorban a saját személyes munkájukkal gondoskodnak.³¹

Ez vonatkozik az agrár termelőszövetkezetekre is, amelyek azonban csak igen szűk körben működnek. Ilyen Olaszországban a földbérlet szövetkezetek egyik típusa,³² Franciaországban pedig a Grupement Agricole Cooperatif (GAEC).³³ Az agrárszövetkezetek ugyanis nagy általánosságban mint az egyéni farmerek gazdaságának a beszerző – értékesítő – terményfeldolgozó és gépkiszolgáló, valamint hitel-szövetkezeiteként működnek,³⁴ nem pedig termelői típusként. Ezzel szemben az 1990. évi rendszerváltást követő MDF-KDMP–"Kisgazda 36-ok" agrárpolitikájának a később az MDF-ből kivált MDMP politikusi irányzata a Kisgazda 36-okkal együtt a szocializmusban kialakult agrár termelőszövetkezetek leépítésére törekedett, ami indokolt volt, de nem volt indokolt az az általános szövetkezetellenes politikája, amely nem tette lehetővé, hogy az itt felsorolt típusú nyugat-európai nem termelői típusú agrárszövetkezetek kialakuljanak. Ennek a kormányzatnak, pontosabban azon belül az itt említett politikusi körnek éppen az volt a célja, hogy a családi farmereket segítő szövetkezetek ne alakuljanak ki, hanem helyettük külföldi és belföldi tőkével olyan nagy egyéni és társas földbirtokok jelenjenek meg, amelyek felszívják a kis-, és középméretű családi gazdaságokat. Ez ált ennek a politikai grémiumnak is egyértelműen az érdekében. Nem egy szerzett ebből a körből magának hatalmas földbirtokot.

A rendszerváltásnak ezt az első kormányzatát felváltó szocialista-liberális második kormányzata részben szintén ilyen agrárpolitikát folytatott. Erre egyszerűen utal a földtulajdon és a földhasználat, valamint a földforgalmi korlátozásoknak 1997-ben meghirdetett, egyúttal azonban az Alkotmánybíróság 12/1997. (AB). sz. határozatával megíjult programja. Másrészt viszont e kormány agrárpolitikája konzerválni kívánta a mezőgazdasági munka (termelő) szövetkezeteket, amelyekről azt állította, hogy azok már nem "szocialista típusú" mezőgazdasági szövetkezeti nagyüzemek, hanem "polgári típusú" agrárszövetkezetek, amivé az 1991:I. és II. tv., vagyis az új Szövetkezeti Törvény és az Átmeneti Törvény értelmében át kellett alakulniuk.

Összehasonlítva azonban eme 1991. évi tételes jog alapján működő magyar mezőgazdasági termelőszövetkezeteket a már bemutatott nyugat-európai agrárszövetkezetekkel, első tekintetre is szembeötlő, hogy a magyar mezőgazdasági szövetkezet közelebb áll a kelet-európai szocialista modellhez, mint a nyugat európaihoz. A magyar agrárszövetkezetek megmaradtak munkatípusúnak, sőt annyira, hogy azok a tagok, akik az 1990.XXV. tv., vagyis a Kárpótlási Törvény, a Szövetkezeti,

³⁰ L. A 17. sz. jegyzetet.

³¹ Emilio Palmieri: Das Produktionsgenossenschaftswesen in Italien, dargestellt am Beispiel bestimmter Landarbeitergenossenschaften Zeitschrift für das gesamte Genossenschaftswesen. 1/1976.; Paul Gibaub: Az állam és a mezőgazdasági termelőszövetkezetek. Előadás, Magyar-Francia Agrárjogi Konferencia, Budapest-Szeged, 1989. május 2-6. (Rendezte Süveges M.); Jan Megret: A francia szövetkezeti jog vázlata. U.; C. Corasev: Mondragon. Coop News, 1985. okt. 16.

³² Palmieri, előbbi jegyzet.

³³ Gibaub, 31. jegyzet; Megret, 31. jegyzet.

³⁴ Süveges Márta: A szövetkezet jogi formája és természete a mezőgazdaságban. Szövetkezés, 1991/I. sz.

illetve az Átmeneti Törvény alapján kivették a szövetkezetből a földjüket azért, hogy önálló gazdaságot alapíthassanak, viszont tagsági viszonyuk megtartása mellett igénybe vették volna szövetkeztük alapanyag beszerző, termékértékesítő és gépi művelésre vonatkozó szolgáltatásait, elutasításában részesültek. Kutatásaink során azt tapasztaltuk, hogy azoknak, akik nem adták földjüket részarány haszonbérletbe a szövetkezetnek, hanem annak saját használatba vételét igényelték, 1991–94 között sorra megszüntették tagsági viszonyát, a magángazdaságukkal összefüggő kooperációtól pedig elzárkóztak.³⁵ Igen sok agrár termelőszövetkezet "vezérkara" ezen kívül igyekezett olcsón felvásárolni a tagok egy részének földterületeit, amivel az általuk vezetett szövetkezeti gazdaság mellett egy saját gazdaságot is ki tudtak alakítani.³⁶ A tagság helyzete ezáltal teljesen kiszolgáltatódott a vezetőségnek. Az 1990 előtti agrár termelőszövetkezeti jogszabályok értelmében a szövetkezetet a taggal szemben foglalkoztatási kötelezettség terhelte,³⁷ ami viszont az új SzVt. szerint nem áll fenn. A szövetkezet, a tagot és – éppen úgy mint egy kívül állót – a 65. § értelmében munkaszerződéssel vagy vállalkozási szerződéssel foglalkoztathatja, amit bármikor az Mt. vagy a Ptk. ide vonatkozó szabályai szerint felmondhat. Ez az új "polgári típusú" agrárszövetkezet nem ismeri sem a termelőszövetkezeti háztáji gazdaságot, sem pedig a szakszövetkezeti tagi gazdaságot és kiiktatódott az a generálklauzuraként érvényesült szabály is, amely a szövetkezeti közös és a háztáji tagi gazdaság szervezését egységét deklarálta.³⁸

Ennélfogva a mai agrár termelőszövetkezet teljes visszalépést jelent az 1967–1989 évek közötti időszak termelő-, és szakszövetkezeteihez képest, ahol a szövetkezet ex lege köteles volt a háztáji és a tagi gazdaság termelői és értékesítési tevékenységét a tagsági viszonyra tekintettel fennálló kedvezményes üzleti kapcsolat keretében elősegíteni.³⁹ A szövetkezet és a tagja között fennálló kölcsönös segélyezési elv szintjének továbbfejlesztésére az 1970-es évek végének és az 1980-as évek elejének szakirodalmában jelentkeztek elképzelések, amit az 1967. évi gazdaságirányítási reformpolitika újboli megerősödése is befogadott. E szerint a szövetkezetek a háztáji tagi gazdaságon kívül olyan gazdasági és integrációs kapcsolatot alakítottak ki, amelyek szövetkezeti kereteken kívül álltak.⁴⁰

Figyelembe véve mindezt: a mai magyar agrárszövetkezet teljesen távol áll a szövetkezés eszméjétől és a tagi segélyezés elvétől. A szövetkezeti vezetés munkáltatója, sőt egyben kiszípolozója a tagoknak és munkatípusa miatt teljesen távol áll a tagi gazdaságokat hosszú távon integráló és azokkal kooperáló nyugat-európai beszerző-, értékesítő- gépkiszolgáló és termékfeldolgozó agrárszövetkezeti típustól. Ugyanakkor mind méreteinél, mind pedig munkaszervezeténél fogva teljesen elút a nyugati agrár termelőszövetkezeti típustól, és ahol – mint már a szakirodalmi felmérések alapján utaltunk – nem 80–100 ha közötti, hanem 1700–2000 ha méretek léteznek. Ilyen méretek mellett már nem lehet szövetkezeti vállalkozásról és e célra irányuló közös tagi munkavégzésről beszélni, hanem csak mezőgazdasági nagyüzemről, ahol munkáltatói

³⁵ Prugberger T.: Az új szövetkezeti, kárpótlási és földtörvényalkotás kihatása a magyar agrárviszonyokra. Szövetkezés, 1992/I-2.sz. 33. s köv. p., 51. s köv. p.

³⁶ Prugberger előbbi jegyzetben hiv. mű 54-55. p.

³⁷ A mezőgazdasági termelőszövetkezetekről szóló és az 1991:II. tv-el hatályon kívül helyezett 1967:III. tv. VIII. fejezete.

³⁸ 1967:III. tv. 69. §-a.

³⁹ 1967:III. tv. és végrehajtási rendeleteinek egységes szerkezetbe foglalt VI. és IX. fejezete, továbbá Prugberger: Tagsági megállapodások a szövetkezetben. Közg. és Jogi Könyvkiadó 267-273. p.

⁴⁰ Prugberger: A szövetkezeti gazdálkodás korszerű rendezésének néhány problémájához. Állam és Igazgatás, 1992. 10. sz.

utasítás alapján túlnyomórészt részesművelésnek vagy munkaviszonynak elkönyvelt bér munkavégzés folyik. Ez szintén teljesen ellentétes mind a spanyol–portugál mondragon szövetkezeteknél, mind pedig a francia GAEC-nél folyó közös tagi munkavégzéssel, mivel eme agrár munkaszövetkezeti formáknál *a közös tagi munkavégzés társasági típusú és a munka eredményét közösen osztó jellegű*, ahol a tag nem egy másik oldalon álló munkáltatónak a munkavállalója, illetve megrendelőnek a vállalkozója, hanem *egy munkaközösség egyenlő jogú tagja, ellentétben a mai magyar agrárszövetkezetekkel*.

Ez a magyar agrárszövetkezeti modell tehát nem illeszthető be sem az EU farmstruktúrájába, sem pedig a farmervállalkozások működését elősegítő másodvállalkozási szervezeti rendszerébe. Sőt, kifejezetten a szövetkezeti agrárnagyüzem szűkebb vezetői körének érdekeit szolgálja, amire utal az is, hogy az agrárszövetkezetek egy részét a vezetésnek sikerült részvénytársasággá, valamint korlátozott felelősségű társasággá átalakítania részvénnyel, illetve üzletrésszel mintegy felvásárolva a tagok földjeit és így e gazdaságok ugyanolyan nagyüzemi gazdaságokká váltak, mint amelyeket az állami gazdaságok privatizációja során egyéni, vagy társas cég (Kft., Rt., Bt., és Kkt.) formájában külföldi befektetők szereztek meg. E gazdaságok létre alapozza nézeteit az a magyar konzervatív agrárirányzat, hogy az agrárnagyüzem létét elfogadja majd az EU és hozzá igazítja Közép-Kelet-Európában az agrártámogatási rendszerét. Ez az irányzat azonban megfelelkezik arról, hogy az EU agrártámogatási rendszere az ilyen nagymértékű és tőkeerős gazdaságokra nem terjed ki.

Mindez egyértelműen arra utal, hogy Magyarországnak az EU-hoz rendes tagként történő csatlakozásakor a családi munkaerővel megművelésre alkalmas méretű magán farmszerkezetet kell kialakítania, amely ha társas farmként működik, mérete a résztvevő tagok létszámával arányosan működhet. Azt figyelembe véve pedig, hogy az EU-ba történő belépésünk után kiélesedik a magyar agráriumot érintő érdek-küzdelem, amelyben nemcsak az EU régi, hanem az új tagjai is beszállnak, *a magyar mezőgazdaságnak nem termelőszövetkezetekre, hanem piacot szervező, felkutató és védő, továbbá a magyar agrártermékeket a piacra felvezető, a termelő működését különböző szolgáltatásokkal elősegítő szövetkezetekre van szüksége.*

Mindennek jogi oldala ma még nincs előkészítve. Ezt figyelembe véve a Tft-ben a földtulajdon és a földhasználat minimális és maximális méreteit gépparkkal ellátott korszerű családi gazdaság méretét az átlagos családi munkaerő alapján kellene a nyugat európai államokban kialakult méretek figyelembe vételével megállapítani.

Ezen túlmenően mind a mezőgazdasági *földöröklés*, mind a *földforgalom* szabályait úgy kellene megállapítani, hogy az az egészséges birtokméretek kialakítását, megtartását elősegítse és a birtoktestek szétaprózódását megakadályozza. Ezt elősegítendő az *egy tagban történő öröklést indokolt "ex lege" is előnyben részesíteni* vagy úgy, hogy valamennyi örökös közösen vállalja a továbbművelést, vagy pedig az örökösök egyike vegye át a gazdaságot, kedvezményes térítéssel kifizetve a többi örököst. A speciális termőföld öröklési szabályokat indokolt lenne még a Ptk. tartási és életjáradéki szerződésére építve egy, a nyugat európai jogok által jól ismert és alkalmazott *gazdaságátadási szerződéssel* kiegészíteni, aminek alapján az idős gazdaházaspár a gazdaságot vagy természetbeni tartás vagy életjáradék vagy részben tartás és részben életjáradék fejében fiatal gazdáknak átadják, ahol a természetbeni tartás gyakran a részes haszonbérlethez hasonlóan a termés egy részének a nyugdíjba vonuló gazda részére történő átadásban nyilvánul meg.

Ezen túlmenően pedig igen indokolt, hogy ha a földtulajdonos el kívánja idegeníteni a földjét, a *szomszéd földterület tulajdonosa elővásárlási joggal*, ha pedig haszonbérbe kívánja adni földterületét, az addigi haszonbérlo, őt követően pedig a szomszéd földtulajdonos és földhaszonbérlo elő haszonbérlettel rendelkezessen.⁴¹

4. A termőföldtulajdon-, és használati jog európakonform jogszerű rendezése mellett a földhasználat-hasznosítás módjának hasonló jellegű rendezése is elsőrendű fontossággal bír, mivel a földhasználat módjától függ a föld minősége, a föld minőségétől pedig a termékek minősége. Mindjárt az első kérdés itt, a föld mezőgazdasági művelésből történő kivonása, aminek a Tft-ben lefektetett hosszú idők óta változatlanul érvényesülő szabályai alapvetően jók. Némiképp kiegészítések azonban szükségesek. E kiegészítés elsődlegesen a termőföld kisajátításának lakónegyed-, és ipartelepítéssel összefüggő földrendezése miatt lenne szükséges. Ugyanis azt kevés kimondani, hogy ha termőföld igénybevétele válik szükségessé, elsősorban a gyengébb minőségű földeket kell a termelésből kivonni [Tft. 44. § (1) bek.]. Mivel ilyen gyengébb földterületeken is gazdálkodnak és ha az ilyen területeken működő gazdák földjeit a művelésből kivonják és kisajátítják, akkor, hogy a kisajátítást szenvedett gazdáknak a megélhetése biztosított legyen, azon a helyen is lehetséges a részükre gazdaságot biztosítani, ahol jobb minőségű földek vannak. Erre viszont csak úgy van lehetőség, ha az azon a területen működés valamennyi gazdaság területét szintén kisajátítási kártalanítás ellenében hatósági úton meghatározott mértékben csökkentik. Ilyen okokból történő átfogó hatósági földrendezést a német agrárjog ismer.⁴²

Ezt átvenni és ilyen módon a Tft-t helyes lenne kiegészíteni, mivel jelenleg a Tft. csak az önkéntes földcserét ismeri. A jelenlegi joghelyzetben ennél fogva egy beltelkesítés miatt szükségessé váló termőföld igénybevétel esetén a tőkeerős ingatlanbefektetők és vállalkozók vagy sorban megvásárolják a gazdák földjét, vagy ha kisajátításra kerül sor, az állam csak pénzben kártalanít.⁴³ Különösen a földek felvásárlásával kapcsolatban szükséges megjegyezni azt, hogy a befektetni szándékozó gazdasági vállalkozók részéről a nyomás igen erős, és aki mennél később adja el a földjét – amit kieroletnek – a tulajdonos annál kedvezőtlenebb feltételek között kap ajánlatot. Ez az ingatlan spekulánsok és ingatlanügynökök részéről általánossá vált gyakorlat Nyugat-Európában, amellyel szemben semmilyen európai közösségi norma védelmet nem biztosít. Egyedül az NSZK biztosít az itt leírt módon szociális védelmet a farmerek számára. *A földrendezésnek ezt a szociális meggondoláson alapuló jogintézményét feltétlenül meg kellene honosítani Magyarországon is.* Ami pedig a termőföldek földcserével és földrendezéssel összefüggő minőségvédelemét illeti, az megfelelőképpen rendeződni látszódott az 1997 júniusában közzétett Földrendezési Törvénytervezetben, aminek ilyen jellegű kiegészítésére magunk is javaslatokat tettünk.⁴⁴ Mintha azonban az ezzel összefüggő kodifikációs munka elakadt volna és a Földrendezési Törvényből eddig nem lett semmi.

⁴¹ E vonatkozásban az olasz mezőgazdasági haszonbérlet szabályait lehetne a magyar szabályozásnál figyelembe venni. L. Süveges Márta: A földtulajdon és a mezőgazdaság szabályozása az olasz jogban. ELTE Jogi Kar Actái. 1990. 97-103. p.

⁴² Franz-Joseph Peine: Raumplatrungsrecht, I.C.B. Mahr Verlag, Tübingen, 1987.

⁴³ Prugberger: Új cselédvilág Magyarországon, Ötlet, 1991/5.sz.; Uő: A termőföld és a gazda, Huszadik századi földrendezések I-II. Élet és Tudomány, 1993/50-51. sz.

⁴⁴ Prugberger: Kritikai észrevételek a birtokrendezésről szóló törvény koncepciójához. Magyar Jog, 1997/8.sz. 474-476. p.

A termőföld minőségvédelmet tartalmazó előírásokat ma a Tft. V. fejezete tartalmazza. Ennek szabályai azonban meglehetősen elnagyoltak. Csupán általánosságban szól a termőföldek szerves-, és műtrágya túladagolásának, valamint a túlvegyszerezés tilalmáról, a talaj termőerejének megóvási és növelési kötelezettségéről, a talajkilúgozódás és szikesedés megakadályozásáról, valamint az öntözéssel összefüggő előírásokról, az állattenyésztéssel összefüggő földminőségromlás megelőzéséről stb.⁴⁵ Probléma azonban az, hogy még mindig nincsenek olyan konkrét előírások nálunk, mint az EU tagállamaiban, ahol az EU-irányelvek konkretizálásképpen egzakt módon meghatározzák azt, hogy milyen %-os arányban terhelhető meg nitráttal a legelőterület alatti talajvíz (pl. Ausztria, NSZK., BENELUX-államok) vagy pedig amelyek megmondanák, hogy egy hektárnyi legelőterületen mennyi szarvasmarha, juh, kecske, birka, stb. legelhet (Svájc, Bajorország). Mindez a talajvízminőségen felül a legelő állagát is védi.⁴⁶ Agrárkörnyezeti-, és földminőségvédelmi jogharmonizációs szempontból a magyar agrárjogi szabályrendszerbe *hasonló előírások beiktatása* szükséges volna éppen úgy, mint az egy hektárra eső mű- és természetes trágyaterítés engedélyezett maximális mennyiségnek a törvényi meghatározása, miként ezt az NSZK. tételes joga a műtrágya vonatkozásában már "de lege lata", a természetes trágya tekintetében pedig "de lege ferenda" az új szövetségi környezetvédelmi kódex tervezetében foglalva teszi meg. Egyes tartományok tételes jogában azonban ez az előírás már most is érvényesül.⁴⁷

A talajt a trágyázás és a legelő állatok hígtrágya kibocsátása mellett jelentősen szennyezi a növényvédő szerekkel történő permetezés is. Óhatatlan, hogy a vegyszer részben már a permetezéskor, részben pedig a reggeli harmat, valamint a csapadék hatására a növények leveléről lefolyna ne kerüljön a talajra, onnan pedig ne szivárogon be a talajba és a talajvízbe. Bár a vegyszertárolással, a vegyszerhígítással a növényvédőszer-felhasználással és a növényvédőszer-csomagolóanyagok megsemmisítésével kapcsolatos magyar előírások agrárélelmiszervédelmi, ember-, és környezetvédelmi szempontból megfelelőek, a talajt mégis szennyezik. Ezért indokolt lenne, ha minden permetezés *az ingatlanvilvántartásban környezetterhelésként bejegyzésre kerülne*, a földtulajdonosnak pedig *környezetterhelési díjat* kellene fizetnie. Egy ilyen szabály jelentős mértékben elősegítené a biogazdálkodás terjesztését. Ehhez azonban szükséges, hogy a piaci fogadókészség is kedvezően alakuljon. Nyugat-Európában e téren már elindult valami. A magyar földvédelmi szabályoknak ilyen és hasonló természettudományi és agrotechnikai jellegű konkrét előírásokkal történő kiegészítésére sor kerülhetne akár a Tft-ben az ott megtalálható jelenlegi földvédelmi generálklausulák részletes és konkrét tartalommal való kitöltése útján vagy az ugyancsak meglehetősen általános szabályozási szinten megragadt Környezetvédelmi Törvény (1995: LIII.tv.) II. fejezetének kiegészítésével vagy pedig a francia jogi megoldáshoz hasonlóan egy, a mezőgazdaság valamennyi technológiai-technikai és minőségi szakmai alapszabályait komplexen átfogó *Agrominimum Törvénybe* történő bedolgozásával.⁴⁸

⁴⁵ A szabályozás bővebb kritikai elemzése tölem: A mezőgazdaság és a környezet természetvédelem kapcsolatának jogi rendezése Magyarországon, Magyar Közigazgatás, 1994/8. sz.

⁴⁶ Franz-Joseph Peine: Bodenschutzrecht-Gesetzliches Instrumentarium und gesetsten gebericher Handlungsbedarf. In: Jahrbuch des Umwelt-und Technikrecht III. Band. 1987.; *U5: Das neue Umweltschutzgesetzentwurf in der BRD.; Handwörtervuch des Agrarrechts* (Hrsg. Götz, Volkmar-Kroeschel, Karl-Winkler Wolfgang). Berlin, II. Band. "Schweiz", és "Tierzucht" címszavaknál.

⁴⁷ Peine: 46. sz. alatt hivatkozott művek.

⁴⁸ A frankofon-latin jogrendszer hatása alatt álló európai és latin-amerikai államokban ismeretes. L. Stanek, Imrik: Die Landwirtschaft in Art und West. Verlag Umler, Frankfurt, 1972.

Megítélésünk szerint ez utóbbi a legmegfelelőbb megoldás. Az Európai Unió megköveteli az újonnan belépő országoktól, hogy a mezőgazdasági termékeknek a mezőgazdasági szakbizottság javaslata alapján a Bizottság és a Tanács által megállapított közösségi normák figyelembe vételével biztosítsa a minőségi vetőmag és töves ültetvény termesztését, minőségtanúsítását, kereskedelmi forgalmazás engedélyezését, a fajta fenntartás és a fajtanemesítés rendjét, valamint a növényegészségvédelmet. A közösségi normák hasonlóképpen rendezik az állategészségügyet, az állattenyésztést, valamint az állatnemesítést is. Az EU-nak ezeket a normáit a három első körbe felvételre kijelölt állama felé közvetítő "Fehér Könyv" igényeinek megfelelően Magyarország az 1996:CXXXI. tv-el újraszabályozta a növényfajták állami elismerését, továbbá a vetőmagvak és a vegetatív szaporítóanyagok előállítását, forgalmazását, fajtafenntartását és nemesítését, valamint szabadalmi oltalmazását.

Az *állategészségügynek* a "Fehér Könyv"-vel összhangban álló új szabályait az 1995:XCI.tv-el fogadta el az Országgyűlés, míg az állattenyésztését az 1993: CXIV: tv-el. Mind a növénytermesztés, mind az állattenyésztés vonalán az itt említett törvények az egészségügyi, a minőségi és a fajta- valamint a fajtaújítási követelményeket a korábbi szabályokhoz képest az EU-normák figyelembevételével szigorították, egyúttal pedig a korábbi nagyüzemi struktúrával szemben a magángazdasági szerkezethez igazították. Ez utóbbi szempontnak megfelelően a közösségi államokkal összhangban bevezetésre került a vetőmag-, és szaporítóanyagelőállítás téren a vetőmag-előállítás mechanikai keveredés mentességét szolgáló földhasználóval történő megegyezés ennek hiányában pedig közigazgatási zárt körzet létrehozása. Dogmatikailag e konstrukció az önkéntes földcsere és az ezt pótló hatósági földrendezéshez hasonlít. Több vetőmag előállító, ha összefüggő területen folytat vetőmag előállítást az általuk termesztett növényi termékpálya szerinti terméktanácsnál kezdeményezheti a zárt körzet kialakítását.⁴⁹

Az 1995:XCI. tv-el megalkotott új Állategészségügyi szabályzat az EU igényeinek megfelelően az állategészségügyi szervezetet – a korábbi "félprivatizált" és "féldecentralizált" jellegét megszüntetve – szigorú hierarchikus láncolatá alakította át, és szigorította az állatszállítás állategészségügyi ellenőrzését. Ennek érdekében újból bevezetésre került a marhalevél 1976-ban eltörölt intézménye a ló, szamár, öszvér szarvasmarha, bivaly, sertés, juh, kecske, valamint a hasított körmű haszonállatok tekintetében.⁵⁰ Jelentősen szigorodtak és így EU-konformmá váltak a járványügyi és a járvány megelőzési szabályok, valamint a takarmányok előállítására és forgalmazására irányuló előírások, amelyeket az 1995: XCII. tv. fogalmazott újjá.⁵¹

A *növény-, és az (állat)fajta- nemesítéssel* összefüggésben külön ki kell térni a géntechnológia és a genetikai kritériumok szabályozására, amelynél az új magyar szabályozás szigorúan az EU-kritériumokhoz igazodott. Sőt, a növényi-, és fajtanemesítés kritériumainak megállapításánál a magyar termesztők szerint az új magyar szabályozás szigorúbb és többet vár el, mint amit az EU-normák előírnak. Emiatt a magyar nemesítők és tenyésztők nemesített vetőmagjaik és szaporítóanyagaik, valamint kitenyésztett új fajtáikkal hátrányosabb elbírálásban részesülnek, mint az EU-ból származó és Magyarországon bejelentésre kerülő nemesített növényfélések és

⁴⁹ Szabó Ágnes: A mezőgazdasági tevékenységet érintő szakhatósági normák. In: Az agrárjog alapelemeinek vázlata II. (szerk: Prugberger T.-Fodor L.) Miskolci Egyetemi Kiadó, Miskolc, 1997. 19-20. p.

⁵⁰ Mikó László: Állategészségügyi jog és igazgatás VI. 3.. In: Az agrárjog alapelemeinek vázlata, 31-32. p.

⁵¹ Mikó, 32-33. p.

kitenyésztett új állatfajták. Ezért a magyar mezőgazdák a belföldi növénynemesítőket és állattenyésztőket a külföldiek javára sértő e diszkriminatív előírások azonnali felszámolását sürgetik.⁵²

Mindezzel együtt, árfogó jelleggel ugyancsak 1995-ben a XC. tv-el a jogalkotó új alapokra helyezte az élelmiszer jogot. Az élelmiszerekről szóló 1995: XC. tv. az Európai Megállapodás 68. cikkelyében foglalt kötelezettségünk figyelembevételével az EU. élelmiszer előállítás élelmiszerhigiéniai, élelmiszer minőségi és csomagolási, valamint élelmezés egészségügyi, továbbá forgalmazási előírásainak megfelelően szabályozza az élelmiszer előállítás, az élelmiszer minőség, a forgalomba hozatal, a csomagolás és a fogyasztói tájékoztatás feltételeit. Emellett a hatósági ellenőrzésnek a jelenleginél egy jóval szigorúbb feltételrendszerét alakította ki a hatályon kívül helyezett 1975. évi Élelmiszer törvényénél az 1995: XC. tv., mégpedig jóval szigorúbb szankciórendszer bevezetése mellett.⁵³

Összegezve és értékelve a növényi és állati termékek előállításával, minőségi kritériumaival, forgalmazásával és feldolgozásával kapcsolatos itt ismertetett magyar harmonizációs törekvéseket, azok *megfelelnek mindazoknak a követelményeknek, amelyeket az EU a Magyarországgal megkötött "Európai Megállapodásban" az országtól elvár.* Ennek ellenére a már ismertetett dömpingellenes és védzáradéki előírások következtében mezőgazdasági termékeinknek a nyugati piacra történő bejutását mind az EU és tagállamai, mind pedig a NAFTA – mindenek előtt pedig az USA – igyekszik meggátolni. Csak az utóbbi évek tapasztalatira utalva utalunk arra, hogy több EU tagállam megtagadta a leszerződött magyar szarvasmarha kontingens átvételét arra hivatkozva, hogy a velünk szomszédos Romániában és Kis-Jugoszláviában száj- és körömfájás ütötte fel a fejét és félő hogy a járvány a magyar állatállományt is megfertőzte. Ez a három évvel ezelőtti felhozott indok teljesen alaptalan volt.

1998 tavaszán hasonlóképpen járt el az USA is, amikor az állategészségügyi kontroll lazasága miatt a közép-kelet-erópai országokból származó szarvasmarha, sertés és juhállományra importtilalmat vezetett be, amit teljesen alaptalanul kiterjesztett a többi közép-kelet-erópai országnál jóval magasabb- és a fent bemutatottak alapján valóban európai uniós-szinten álló magyar állategészségügy ellenére a magyar állatállományra is. Mindez arra utal, hogy Magyarországnak a magyar agrárium területén végzett jogharmonizációja ellenére az EU-hoz történő csatlakozása során keményen meg kell küzdenie ahhoz, hogy agrárérdekei mind az EU belpiacán, mind pedig a közép-kelet-európai külpiacra értékesítési helyzetbe juthassanak és a magyar agrárium az EU-n belül ne kerüljön hátrányos helyzetbe.

5. Ami a magyar agrártermékek bel-,és külpiaci mechanizmusát, azaz a piacra kerülését illeti, szintén komoly problémák mutatkoznak az EU és általában a polgári államok piaci mechanizmusával szemben. Míg ugyanis a nyugati polgári államokban a multipartid érdekegyeztetési rendszer általános és a társadalomnak szinte minden szegmensét átfogja, addig Magyarországon az érdekegyeztetés tripartid formában csak a munka világában és a vele összefüggő szociális szférában működik, szervezeti rendszere azonban ott is hézagos, mivelhogy a területi, valamint az ágazati érdekegyeztetés csak a közszolgáltatásban működik, a gazdasági munka világában azonban nem. A fejlett polgári államokban ezzel szemben szinte valamennyi gazdasági fogyasztói, kulturális,

⁵² Rádió-riport 1998. jún. 12. Kossuth adó.

⁵³ Szabó Á.: Az élelmiszerek előállítására és forgalmazására vonatkozó szabályok. In: Az agrárjog alapelemeinek vázlata VI.6. II. 58-66. p.

politikai stb. érdekcsoportosulásnak megvannak a maga érdekvédelmi szervei, amelyek az őket érintő valamennyi állami intézkedés meghozatala előtt az állam arra illetékes szerveivel egyeztetni tudnak. Ebből következik, hogy az állam megfelelő szervei a megkérdésük, a velük történő egyeztetés nélkül semmilyen intézkedést nem tesznek, illetve semmilyen döntést nem hoznak meg sem az eseti, sem a normatív döntések szintjén. Az érdekegyeztetésnek a közigazgatás valamennyi területén és szintjén kialakultak a fórumai. Ez a gazdaságot, a termék előállítását és termékforgalmat érintően a terményhivatali hálózatban jelenik meg.

A *termékhivatali* rendszer Nyugat-Európában és Amerikában az 1929-32. évi gazdasági válság idején alakult ki, amely a piaci egyensúly visszaállítását és megővését célozta. Minden olyan termékféleségre vonatkozóan, amely nem a tartós fogyasztási cikkek, hanem a hamar elhasználódók körébe tartozik és ezért a piacot és a pénzforgalmat állandó mobilitásban tartja és emiatt a kereslet-kínálati viszonyok ingadozása nagyobb, az állam a termékpálya szereplőinek, úgymint a termelők, a termékelvásárló és tovább eladó nagy-, és kiskereskedők, valamint a fogyasztók érdekvédelmi szervei képviselőinek a bevonásával alakította meg a termékhivatalokat. A termékhivatalok azon termékek, pontosabban termékpályák vonatkozásában alakultak meg, ahol gazdaságpolitikai igény jelentkezett az előállítandó termékmennyiség, a minőségi követelmények és az árparaméterek időszakonkénti megállapítására, mivel mindezek vagy valamelyikük hiányában a piaci egyensúly felbomlásának a veszélyével lehet számolni. A terményhivatalok elsősorban a mezőgazdasági termelők árak védelmét célozva alakultak ki. E hivatalok közül a legkifejlettebb a Francia Búzahivatal lett, mely hamarosan Gabona Szakmaközi Országos Hivatallá szerveződött át. A termékhivatalok jogi helyzetét törvényi szintű jogforrások rendezik, amelyek meghozatalára javaslatot vagy az egyes termelők csoportosulások, vagy az egyes kormányok, vagy pedig ketten együtt terjesztenek elő.

A terményhivataloknak több típusa alakult ki. Az *értékesítési és reklámhivatalok* közvetlen kereskedelmi bonyolítással nem foglalkoznak. Tevékenységük piackutatásra, fajtakutatásra, agrotechnikai ismeretek terjesztésére, reklámtevékenységre, csomagolási normák előírására terjed ki. Ily módon befolyásolja a termelés és az értékesítés irányát. Döntőbírói szerepet is betölt az eladók és a vevők jogvitáinak rendezésénél. Az ellenőrzési és szabályozási hivatalok a nagybani exportra kerülő termékeknel a kínálat egyenletességére, a termékekre és csomagolásra, valamint a címkézésre előre rögzített normákra, továbbá a tartós szerződésekre és értékesítési feltételekre vonatkozó követelményeket közvetíti le a termelőkhez. A terményhivatalok e típusa gondoskodik a hatáskörükbe tartozó áruk minőségi szintjének és teljesítményszinvinonának fenntartásáról, a kialakult üzletmenetekbe azonban nem avatkoznak bele, csak ellenőrzik azokat.

Az *árstabilizáló hivatalok* feladata, hogy a termelőket megvédjék az áringadozásoktól. A kereslet és a kínálat hatását korrigálják részben tartaléklapok képzésével, részben árkiegyenlítő kasszák felállításával, részben pedig olyan engedélyezési rendszer felállításával, amely az adott termékkel foglalkozó valamennyi kereskedőt, feldolgozót és exportálót érint. Közvetlenül nem lép fel a piacon, de csak az általa felhatalmazott "operátorok" vásárolhatnak fel kül- és belpiacon egyaránt. A hivatal bizonyos időszakokra célárakat rögzít a garantált termelési áráktól függően. A stabilizációs hivatalok feladata ellenőrizni a termelési és értékesítési előírások tiszteletbentartását. Előírják a termelési kvótákat, a szállítási határidőket, valamint meghatározzák a forgalmi árreéseket. A kereskedelemmel is foglalkozó stabilizációs

hivatalok tevékenyen bekapcsolódtak az áruforgalmazásba és így a kereskedők versenytársaként fellépve maguk is folytatnak üzleti tevékenységet. Ilyen hivatalok felállítására olyan országokban került sor, ahol a termelőket az állam felkérte, hogy tartsák fenn, vagy pedig fejlesszék az ország alapélelmiszer ellátásának biztosítása érdekében a fizetésmérleg egyensúlyának az exportbevételek növelésével stratégiaiának értékelt agrártevékenységet. Az árstabilizációs program végrehajtásához e hivatalok nagyfokú pénzügyi önállósággal, vásárlási és felvásárlási, valamint export- és importkapacitással rendelkeznek. A tevékenységükhöz raktárkészleteket és feldolgozó üzemeket vásárolnak vagy bérelnek. E hivatalok a minimális termelői árat, valamint a maximált nagy- és kiskereskedelmi árat is meghatározzák.

A *külkereskedelmi monopóliumok hivatal-rendszere* az állam a külföldi ellenőrzés alatt álló kereskedelmi cégek gazdasági hatalmának visszaszorítására törekszik. Feladatuk: 1. a külgazdasági kapcsolatokban alkalmazandó szabványok és adásvételi feltételek és normák előírása 2. adott exportnormáknak megfelelő termelés előmozdítása exportnormák megállapítása; 3. kvóták előírása az importra felhatalmazott cégek számára; 4. meghatalmazás-adás külföldi cégekkel való kereskedelmi tárgyalásokra; 5. engedélyek kiadása import-termékek vásárlói, feldolgozói és forgalmazói számára.

A terményhivatalok olyan magánjogi-kereskedelmi jogi társaságként működnek, amelyekben a gazdasági élet különböző szereplőinek rétegképviselte, valamint az állam képviselte is biztosítva van. Egyúttal azonban állami ellenőrzés alatt állnak. Az állami ellenőrzés módja indirekt, és a hivatali, vagy annak vezetői testületében érvényesül. E hivatalokat a termelők és a kereskedők által fizetett adókból tartják fenn. Költségvetésüket az állam fogadja el. Vezetőjüket az állam nevezi ki, vagy hagyja jóvá a termelők és forgalmazók részéről történő megválasztás esetén. E hivatalok munkáját legfelsőbb szinten a termelők, az értékesítők, valamint a különböző közigazgatási hatóságok képviselőiből álló igazgatótanács irányítja. A mezőgazdasági minisztérium fogyasztói és ún. vizsgálóbizottságokat rendel ki, amelyeknek feladata, hogy elejét vegye annak, hogy a hivatal a közérdekekkel ellentétesen gyakorolhassa jogkörét. A hivatalok kötelesek elszámolásaik másodpéldányát más információkkal együtt a miniszternek továbbítani, a miniszter pedig köteles a parlamentnek beszámolni.

A termékhivataloknak e rendszere alulról felfelé építkezve nemcsak az egyes fejlett nyugati országok valamennyi gazdasági vonzáskörzeti szintjét nacionálisan hálózza be úgy, hogy az egyes helyi önkormányzati termékhivatalok megalkotják saját területi és ágazati szövetségeiket, hanem internacionálisan is kapcsolatban állnak egymással, amely az EU-n belül hivatalos kapcsolati formát is ölt.⁵⁴ Erre épül fel az EU egész agrárpiaci mechanizmusa. Az EU-n belül kialakult az általános piaci szabályozási rendszer és a Római Szerződésben lefektetett szabadságjogok (tulajdonszerzés, munkavállalás, vállalkozás, tőkeáramoltatás és költözködés, illetve letelepedés szabadsága) megvalósulása. Egyúttal kialakult mindezek védelmét biztosító tilalmak alapján az agrárpiaci folyamatokba történő beavatkozás (interveniálás) közvetlen és közvetett eszközrendszere.

Közvetlen eszközrendszerként jön számításba: a) azon termékek körében, amelyekből nagy raktárkészletek gyűltek fel és nagy a termékfelesleg – jelenleg a tej, tejtermék és a gabona – a termelési quotarendszer és az erre kijelölt felvásárló szervek irányában kötött áron történő értékesítési és felvásárlási kötelezettség; b) a közvetlen piaci beavatkozás, aminek alapján terméktúlkínálat esetén a tagállamokban létrehozott termékfelvásárló és

⁵⁴ L. Wolkmar *Götz*: Agrarmarktenkunssystem in der EU. In Wörterbuch des Agrarrechts. (1972-) I. Band. Agrarverlag, Berlin.

értékesítő állomások a termelők meghatározott agrártermékeit az előre meghatározott ún. intervenció áron kötelesek átvenni, termékhiány esetén pedig az állomás vagy másik EU tagállamból vagy külső államból behozott importból intervenció áron árút terít abból a célból, hogy a fogyasztói igényeket kielégítse és a hiány folytán felszökő árakat mérsékelje; c) lefőlözési árral vagy zsilip árral az EU megghiúsítja annak a lehetőségét, hogy a külföldi – mondjuk a magyar – mezőgazdasági termék ne szoríthassa ki az EU belpiacán a tagállamok termékeit, míg olcsó exportnak az EU-ból történő kivitele esetén az exportra termelő mezőgazdák árkiegészítésben részesülnek; d) végül pedig még számításba jön az export és import tilalom, illetve kontingens meghatározása.⁵⁵

Az agrárpiaci folyamatokba történő közvetett beavatkozásnak az EU-ban történő eszközei között a) első helyen az irányár szerepel, amelyet a termelő a termékért akkor kap, ha azt az állam, illetve az Unió által meghatározott termékfelvásárlónak adja el többnyire a túlkínálat kényszerhatása miatt; b) ajánlott termelési kontingens meghatározása, melynél azonban lehet többet és kevesebbet is termelni; c) exporttámogatás, melyben azok a gazdák részesülnek, akik az EU határain kívül általában piacszerzési vagy megtartási céllal a célország és a belpiaci áraknál olcsóbban, azaz dömping áron szállítanak.⁵⁶

A mezőgazdasági piacokba történő e közvetlen és közvetett beavatkozási formákon kívül a mennyiség, a termékpiac és az árak vonatkozásában más beavatkozások nem érvényesülnek. Itt visszautalunk arra, amit már korábban mondtunk, nevezetesen, hogy az EU egyre szélesebb körben teszi lehetővé a kompetitív árak érvényre jutását az agrár-, és élelmiszeripari termékek piacán a túltermelés és a túlkínálat megfékezésére érdekében.⁵⁷ Emellett igen nagy hangsúlyt helyez az EU a termékek minőségi és csomagolási követelményeire. Minden egyes mezőgazdasági és élelmiszeripari termékfajtára az EU minisztertanácsa túlnyomóan határozatokkal és kisebb mértékben irányelvekkel határozza meg azokat a minőségi, csomagolási, tárolási és felhasználási (pl. növényvédőszerreknél) paramétereket, amelyeket az EU piacon egységesen követni kell. Ez alól az EU területére exportáló államok sem jelentenek kivételt. Az EU-nak agrár ügyekben tagállamok mezőgazdasági minisztereiből álló tanácsa határozza meg konkrétan az állami szubvencióknak és hiteleknek azokat a konkrét formáit, amelyek szerkezetét korábban már bemutattuk.

A Tanács által meghozásra kerülő ezek az intézkedések és határozatok láncolatban megnyilvánuló komoly előkészületnek, oda-, és visszacsatolásnak az eredményei. A helyi és a területi termékhivatalokban állami közvetítéssel, valamint a termékpiacán érintett érdekvédelmi szervezetek részvételével folyó egyeztetés eredményeképpen létrejött megállapodások feljutnak az országos termékhivatalokhoz, ahol a helyi megállapodások, amelyek alapján az egyes tagállamok mezőgazdasági miniszterei a terméktanácsokban kialakult nemzeti álláspontot képviselve kompromisszumot igyekeznek kötni egymással. Ez az egyik tényező, amely a Tanács mezőgazdasági normaalkotását és intézkedéseit befolyásolja, míg a másik befolyásoló tényező a bizottság. A bizottság, pontosabban annak mezőgazdasági albizottsága készíti elő a mezőgazdasági természetű ügyekben az intézkedési és a határozat-, irányelv-, valamint ajánlástervezeteket a Tanács részére. A különböző nemzeti lobbyszervezetek és nyomások itt is hangsúlyozottan érvényesülnek. E több oldalú áttételeken és nyomásmechanizmusokon keresztül megszületésre kerülő EU agrárjogi döntések és

⁵⁵ Uo.

⁵⁶ Uo.

⁵⁷ Uo.

agrárintézkedések, minőségi, mennyiségi stb. kritériumok most már kötelező vagy ajánlott normákként kerülnek le az egyes tagállamokhoz, azok terméktanácsaihoz és ismét elkezdődnek multipartid tárgyalások a meghozott EU-agrárnormák módosítása, felerősítése vagy gyengítése érdekében. Így a különböző lobbyszások ismét jelentős szerepet játszanak.

Összegzőképpen megállapítható, hogy az EU agrárpiaca – éppen úgy mint minden fejlett nyugati polgári államé – egy totális multipartid hálózati rendszerben működik állami és EU adminisztratív közreműködéssel. Ez a rendszer törésmentesen egységes egész, amely zökkenőmentesen megy át a nemzeti államok határain az EU-n belül és zökkenések csupán az EU határain túl tapasztalhatók a hagyományos merkantilista szellemű védővámrendszeren keresztül.

Átvetítve mindezt a *magyar agrárpiacra és annak rendtartására*, itt mindezzel ellentétben egy nagyfokú leszűkítés tapasztalható. Az *érdekegyeztetés* itt bemutatott *multipartid rendszere* ugyanis – ellentétben a nyugati polgári társadalmakéval – *nem érvényesül a gazdaság egészében, csupán a mezőgazdasági és az élelmiszeripari szektorban*. Ezen kívül az 1994:IV. tv-el megalkotott magyar agrárpiaci rendtartás *nem ismeri a termékhivatalok rendszerét*, csupán a terméktanácsokat, amelyek csak országos szinten működnek és csak a Földművelésügyi, az Ipari–kereskedelmi, és a Pénzügyminisztérium képviselőiből álló Tárcaközi Bizottsággal tárgyalnak. 1994-ben még csak egy terméktanács létezett és a törvény szövege is csak egyes számban terméktanácsról és nem terméktanácsokról beszél. Ennek ellenére a gyakorlatban az alulról jövő igényeknek megfelelően – éppen úgy, mint a fejlett nyugati polgári államokban – kialakultak a különböző termékeknek megfelelő profitú terméktanácsok, amelyeket hatékonyak lehet mondani. Kezdetben a fogyasztói érdekvédelmi szervezetek – a törvényszöveg hiányossága folytán – nem voltak tagjai a terméktanácsnak, ma már viszont a fogyasztói érdekképviselők is a terméktanácsok egyenjogú tagjai és részt vesznek a terméktanácsok működésében. Az országos szinten megszerveződött terméktanácsok a Tárcaközi Bizottsággal a Földművelődésügyi Minisztérium keretében működő Agrárpiaci Hivatalban tárgyalnak. A terméktanács lényegében egyesületi formában működik, amelynek terméktanácsai jellege attól függ, hogy a Tárcaközi Bizottság az adott érdekvédelmi szervezetet terméktanácsnak elismeri-e. Ez viszont a Földművelődésügyi Minisztérium megítélésétől függ.

Az Agrárpiaci Rendtartás itt ismertetett előírásainál fogva az állami oldal tehát nem egyenrangú partnere a terméktanácsnak, mivel a terméktanács működés lényegében a Földművelődésügyi Minisztérium részéről történő elismeréstől függ. Ennélfogva a *nyugat-európai államokkal ellentétben nem is multipartid, hanem csak bipartid tárgyalásra és egyezségkötésre kerül sor*. Az Agrárpiaci Rendtartás értelmében ugyanis az agrárpiac különböző eszközrendszereinek alkalmazását illetően, így pl. azokban a kérdésekben, hogy az egyes termékek felvásárlói és fogyasztói garantált ára, irányára, vagy hatósági fix ára, quotaként vagy javaslatként meghatározott mennyisége mennyi legyen, történjen e piaci intervenció és ha igen milyen mértékben, milyenek legyenek a minőségi és a csomagolási kritériumok, a Tárcaközi Bizottság az egyes terméktanácsokkal megállapodást köt. Ebből az is következik, hogy a *Tárcaközi Bizottság*, vagyis az állam *nem folyik be a terméktanácson belül az egyes tagok, azaz érdekképviselői szervezetek vitájába. Nem koordinálja és tereli egészséges mederbe azt*. Ebből adódóan kívül állva az "oszd meg és uralkodj" szerepet igyekszik eljátszani. Van, amikor ez sikerül, van amikor viszont a terméktanács, illetve az azon belül az adott helyzetben legerősebb "lobby" tudja a maga érdekét keresztül vinni.

Ennek következtében fordulhatott elő 1996 nyarán, hogy amikor a magyar ékezési gabonára a nyugati piacon szükség volt és olyan kedvező exportfelárban állapodott meg a tárcaközi bizottság a gabonatermék tanácsban és egyúttal lehetővé tette a korlátok nélküli gabonaexportálást, az ország gabonavetőmag tartalékkészletének a túlnyomó része is exportálásra került. 1997-ben, amikor burgonyából Magyarországon a kedvező időjárási viszonyok következtében többletermés következett, a Földművelődésügyi Minisztérium (FM) piaci intervenciót megvalósítva burgonyát hozott be az EU-ból, amivel a belföldi burgonya árát leverte. Ezáltal a termelők értékesítési csatornái bedugultak. Az FM csak a nagy belső felháborodásnak engedve állapodott meg a burgonya terméktanáccsal abban, hogy állami készletezésre átveszi 50.- Ft/kg-os egységáron a magyar termelők burgonyáját. Ez az ügy egyúttal azt is tanúsította, hogy az akkori magyar kormány az EU csatlakozás megkönnyítése érdekében már megkezdte a magyar mezőgazdaság leépítésének a politikáját az EU kívánságainak megfelelően. 1998 nyárelején a kormányváltás miatt leköszönés előtt álló tárcaközi bizottság ugyancsak a mezőgazdasági termelőkre kedvezőtlenül állapította meg a takarmánygabona exportfelárát, hivatkozva arra, hogy a megtermelt magyar takarmánygabona minősége nem megfelelő. E döntésben minden valószínűség szerint az előbb említett indítékok mellett a felvásárlói érdekeknek történő kedvezés is közrejátszott.

Általánosságképpen tehát elmondható, hogy a mai magyar agrárpiacon érdekegyeztetés egyfelől állami közreműködés nélkül multitaterális, ahol legtöbbször a *felvásárlói érdekérvényesülés dominál*. Ez jellemző a terméktanácsokon belüli viszonyokra. Ugyanakkor a terméktanács és a tárcaközi bizottság között folyó bilaterális érdekegyeztetésben eddig az államháztartási és az európai uniós agrárpolitikai érdekek dominanciája érvényesült. Összevetve megállapítható tehát, hogy az érdekegyeztetés mindkét síkján a *leggyengébb a termelői érdekek pozíciója volt*.

Összevetve az Agrárpiacon Rendtartásnak ezt az érdekegyeztetési rendszerét a Munka Törvénykönyvében (Mt.) és a Közalkalmazotti Törvényben (Kjt.) szabályozott érdekegyeztetési rendszerrel, mivel a kettőnek a kiindulási alapja bilaterális és az Mt. szerinti éppen úgy csak országos szinten jelenik meg, mint az agrárpiacon. Az Mt. 16. §-ában szabályozott Országos Érdekegyeztető Tanácsban ugyanis a törvényszöveg szerint főszabályként csak az érdekvédelmi szervezetek egyeztetnek egymással és ugyanez a helyzet a Kjt. által már nemcsak országos, hanem ágazati és területi szinten is megszervezett érdekegyeztetési tanácsok esetében is. Az Mt. és a Kjt. szabályai szerint az állam ugyanis csak néhány alapvető kérdést (minimálbér, munkaidő legmagasabb mértéke, tömeges felmondás stb.) visz az érdekegyeztetési fórumok elé és állapodik ott meg a szociális partnerekkel. E tételesjogi helyzettel szemben azonban a kialakult gyakorlat szerint a munka világában már a munkaügyi miniszter, illetve az önkormányzat részvételével folyó tri-, ill. multipartid érdekegyeztetés folyik.⁵⁸ Mindez – mint kimutattuk – még mindig *nem áll az Agrárpiacon Rendtartás szerinti érdekegyeztetésre. Itt a gyakorlat is még csak bilaterális, nem pedig multipartid*.

Ahhoz, hogy a magyar Agrárpiacon Rendtartás jól működjön, szükséges lenne beilleszteni azt az egész gazdaságra kiterjedő olyan általános gazdasági és szociális érdekegyeztetési rendszerbe, amelyben multipartid jelleggel az adott területen érdekképviselőket ellátó szervezet, valamint a megfelelő állami-önkormányzati szint egyenjogú partnerként képviselteti magát. Egy ilyen rendszer kiépítése tekintetében

⁵⁸ L. Prugberger: Magyar és európai munka- és közszolgálati jog. Közg. és Jogi Kiadó, Bp. 1997. 92-97.

modellértékű lehetne a holland–belga, valamint a spanyol–portugál érdekegyeztetési rendszer. Mindkettőben országos általános szinten gazdasági-szociális tanács, míg ágazati szinten országos és területi gazdasági-szociális bizottságok működnek a területi általános gazdasági-szociális bizottságok mellett.⁵⁹ Ebbe a rendszerbe ágyazódik be a mező-, és élelmiszergazdasági országos és területi bizottsági rendszere. A két modell között a különbség csupán annyi, hogy míg az első felülről kiindulva lefelé épül ki addig a második alulról felfelé épül fel.⁶⁰ A belga rendszer kivételével⁶¹ – éppen ezért háttérbe is helyezzük a belga modellt – a többinél a maga szintjén az országos és a területi ágazati bizottságban képviselőhöz jut valamennyi, az adott ágazatban és területen jelentős érdekvédelmi szervezet még akkor is, ha az országos gazdasági és szociális tanácsnak nem tagja.⁶²

Összegezve mindezt: Magyarországon is szükséges lenne kialakítani a Gazdasági és Szociális Nemzeti Tanácsot, valamint az országos ágazati és a területi ágazati bizottságokat és az országos és a területi mező-, és élelmiszergazdasági bizottsági hálózat keretei között kellene működtetni a magyar agrárpiaci rendtartást is, oly módon, hogy abban az állam és az önkormányzatok is az érdekképviselői szervekkel egyenrangú partnerekként vegyenek részt.

TOMAS PRUGBERGER

EUROPÄISCHE RECHTSHARMONISIERUNG UND DAS UNGARISCHES AGRARRECHT

(Zusammenfassung)

Der Aufsatz beschäftigt sich damit, in welchen Gebiete muß unsere Agrarrechtsregelung die Rechtsnormen der Europäischen Union übernehmen. Deswegen des Autor umfangreich überschaut alle wichtigste Institutionen des Agrarrechtes und rechtsvergleichend schaut nach und analysiert wo verstoßt die ungarische Regelung gegen das EU-Recht. Die Analyse beginnt mit den Bodeneigentumsregelung und in diesem Gebiet versucht eine solche Lösung ausarbeiten, die entspricht den EU-Voraussetzungen. Nachdem beschäftigt sich die Studie mit der Rechtsharmonisierungsproblemen des Bodens-, und Pflanzenschutzes und Veterinarwesen, eben so wie mit dem Lebensmittelrechtes. Nachher analysiert der Autor der ungarischen Agrarmarktsordnung in solchem Gesichtspunkt, daß die Regelungen der Agrarmarktsordnung wie mit dem EU-Recht harmonisiert. In dem Aufsatz wird die Ungarische Farmstruktur mit der westeuropäische Familienfarmstruktur verglichen. Damit in Zusammenhang stellt der Autor fest, unsere Genossenschaftsfarmstruktur wird nicht von Zentralagrarprogramm (CAP) der EU unterstützt werden, weil der CAP nur die Familienhöfe unterstützt. Deswegen Ungarn muß seine hauptsechlich immer noch genossenschaftliche Farmstruktur zur Familienhofsstruktur umstalten.

⁵⁹ Jura Europae, II. Band 60.50-8.12; I.Band 20.50-5.7./Belgium; *Olives*, A.O. -*Peres* M.P.: Gewerkschaftsrechte im Betriebs nach spanischen Recht. Arbeitsrecht im Betrieb 1989. 9. sz.

⁶⁰ Bövebben kifejttem, Magyar és európai munka- és közszolgálati jog, 74-84. p.

⁶¹ Jura Europae, I. 20.50-5.7.

⁶² Jura Europae, II. 60.50-8.12.

ROMÁN LÁSZLÓ

A jogegyenlőség természete és főbb rendelkezéseinek sajátos "előfordulása" a munkajogban*

1. A jogegyenlőség körülhatárolása és jogi természete

1. Jogállami alapkövetelmény az emberi *jogegyenlőség*; vagy mint a modern alkotmányok többsége fogalmaz: a *törvény előtti egyenlőség*. Ezúttal nem kívánom elemezni e két fogalom egymáshoz való viszonyát, a különbségükkel kapcsolatban felvetőd(het)ő „problémákat”,¹ hanem abból indulok ki, hogy ezek szerintem egylényegű kifejezések. Ehhez képest tanulmányom elejére kívánczik a jogegyenlőség (értelemszerűen jogi) természetének meghatározása; sőt – ennek mintegy az előkérdéseként – egy alá-fölrendeltségi viszony, nevezetesen a munkajogviszony szempontjából egyenesen az *alá-fölrendeltségtől* való elhatárolása.

Bármennyire is meglepő talán, előfordul az irodalomban is a „munkakollektíva-tagok állampolgári egyenlősége” és a munkamegosztásban gyökerező fölé- és alárendeltségük között ellentét, illetve ellentmondás konstatálása. Eörsi Gyula jelesen kifejezetten egyenlőtlenségi helyzetnek tekinti ez alapon lényegében a munkáltató és a munkavállaló alá-fölrendeltségét.² Hasonlóképpen vélekedik erre nézve Sárközy Tamás is, bár ő valamivel határozottabbá látszik tenni azt (de korántsem egyértelmű fogalmazásban), hogy nem kifejezetten a munkáltató és a munkavállaló közti fölé-alárendeltségben látja az ebbéli „jelentős egyenlőtlenségeket”, hanem mintegy a munkáltató nevében eljáró munkavállalók (vagyis a vezetők, a munkáltatói szervek) és a beosztott munkavállalók között³ (figyelemmel alighanem arra, hogy a szocialista vállalati struktúrában a jogi személy munkáltató „össznépi” tulajdon lévén az annak való alárendeltségnél is

* Az OTKA által támogatott ("A jogegyenlőség munkajogi követelményei..." című. T 023233. számú) téma keretében készült tanulmány.

¹ Ebbéli álláspontomat I. Román László: A jogegyenlőség tartalma és a diszkrimináció tilalma c. tanulmányomban (a továbbiakban: Jogegyenlőség). L. az Ádám Antal szerkesztette "Alapjogok és alkotmányozás" c. tanulmánykötet, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó (KJK), MTA Állam- és Jogtudományi Intézete, Budapest, 1996, 173–176. p.

² L. Eörsi Gyula: Jog – gazdaság – jogrendszer-tagozódás. Akadémiai Kiadó (AK), Budapest, 1977, 32. és 59. p.

³ L. Sárközy Tamás: A szocialista vállalattelmelet jogtudományi alapjaihoz, KJK, 1981, 292. és 444. p.

ellentmondásosabbnak tűnhetett a szintén munkavállalói státusú, és csupán magasabb beosztású vezetőségnek való alárendeltség).

Álláspontom szerint alapvetően azért nincs ellentét-ellentmondás – akár általában, akár a munkajogviszony tekintetében – az alá-fölérendeltség és az egyenlőség vagy ha tetszik: az egyenjogúság között (amely utóbbit megkülönböztetem az alá-fölérendeltségből fakadó *egyenrangúságtól*, azaz, hogy épp ennek a hiányától), mert a szóban lévő két fogalom(pár) más-más kapcsolati jelleget, illetőleg viszony(itás)t fejez ki. Az egyenlőség-egyenlőtlenség ugyanis tulajdonképpen nem is viszony, hanem *viszonylat*; emberek, csoportok meghatározott szempont szerinti összehasonlításának, viszonyításának kifejeződése. Ez alatt azt értem, hogy az egyenlőnek-egyenlőtlennek minősítettek nem is kell, hogy (konkrét) viszonyban legyenek, sőt hogy egyáltalán tudjanak egymásról. Az alá-fölérendeltség viszont fogalmilag, kvázi steril állapotában csak egy *irányítási-rendelkezési* jellegű viszony, illetve joghelyzet-pár, amelynek – ha úgy tetszik – ellentmondása a *mellérendeltség*. Jogilag vagy elvileg mellérendelt személyek is lehetnek egyenlőtlenek, miképpen fölé-alárendeltségben lévők is (főképp jogilag) egyenlők. Az előbbire klasszikus munkajogi példa az, hogy a munkavállaló-jelölt a szerződéskötés folyamatában még mellérendelt a munkáltatónak, ám a tulajdoni különbség folytán már (igaz, csak nem formális jogi értelemben) egyenlőtlen a munkáltatóval.

Mindenesetre az kétségtelen, hogy az alá-fölérendeltségi – lévén hatalmi jellegű – helyzet az egyenlőtlenségnek mintegy a táptalaja; miért is az alárendelt *egyenlőségi védelemre* szorul. Az e tárgyú jogalkotáson (mondjuk úgy, hogy) kívül a demokratikus intézményrendszer is ezt szolgálja. Maga a „demokrácia-viszony” pedig mellérendeltségi kapcsolatforma, amelynek csak (általános, elvi) rendeltetése tehát a fölé-alárendeltet „egyensúlyának” (jogegyenlőségének) a megteremtése, őrzése. Következésképp az ilyen (vagy esetleg egy hozzá hasonló) generális védelem nélkül egy, tipikusan a tartós, alá-fölérendeltségi viszony *uralmi-kiszolgáltatottsági* viszonyná „alakul”. Az alá-fölérendeltség tehát nem fogalmilag, hanem dinamikájában és csak potenciálisan jelent egyenlőtlenséget, amelynek (akkor már) a velejárójaként a hatalommal „szembeli” alany okkal nevezhető *alattvalónak* (jellemző, hogy a jogegyenlőséget deklaráló alkotmányok jelentőségét szokás úgy méltatni, mint amelyek jóvoltából megszűnt az állampolgárok feltétlen alárendeltsége az államnak, illetve az „egyszerű” embereké az egyéb társadalmi „hatalmasságoknak”⁴).

2. A (jog)egyenlőség (jogi) természete nem kevésbé tisztázatlan, illetve nem egyértelmű az irodalomban mint a mibenléte. Jogi természetét illetően főképp a körül folyik a vita, vajon jog-e az egyenlőség, azaz lehet-e az egyenlőséghez való jogról beszélni? Peter Badura erre igenlően felel, egyenesen (alkotmányos) alapjognak tekintve „az általános egyenlőségre” vonatkozó jogot.⁵ Ehhez képest Bragyova András kifejezetten helyteleníti az „egyenlőséghez való jog”-nak nevezést, megállapíthatóan azért, mert *alapelvnek* tekinti a jogegyenlőségi követelményt, amely, mint írja, az összes alkotmányos (!) jogra vonatkozik s amely nél-

⁴ L. erről közelebbit Román László: Jogegyenlőség. 177-178. p.

⁵ L. Badura, Peter: Staatsrecht - Systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, Verlag. C.H. Beck, München, 1986, 97. p.

kül alkotmányos jogrend nem létezik.⁶ *Bragyova* ugyanakkor az „egyenlőséghez való jogtól” megkülönbözteti az „egyenlő bánásmódhoz való jogot” mint ami „az egyenlőség iránti igényeknek egy viszonylag független alkalmazása” és a „saját jogán alkotmányos alapelv”.

Az egyenlőség és az egyenlő bánásmód ekkénti különbségét azonban *Bragyova* nem teszi egyértelművé. Utóbbinak eszerint szűkebben történő felfogására csak következtetni lehet abból a megállapításából is, miszerint nincs egyenlőség egyenlő bánásmód nélkül.⁷ Léven eszerint tehát az utóbbi az előbbi része, vélhetőleg azért említi mégis külön alapelvnek, mert a diszkrimináció tilalmához kapcsolva fogja fel s emezt pedig az alkotmány külön kinyilvánítja. Ekként azután végül is azért sem tekinti *Bragyova* az egyenlő bánásmód követelményét jognak, mert a tárgybani rendelkezés (ti. a diszkrimináció tilalmazása) „... nem egy megengedő norma..., ellenkezőleg... tiltó norma”.⁸ Ám ez az utóbbi nem teljes értékű érv, hisz’ a „tiltó norma ez esetben az *egyenlőtlen* bánásmódot (alias: egyenlőtlenséget) tiltja”. Következésképp az egyenlő bánásmódra *jogosít*; avagy – az ő szavaival szólva – az „egyenlőség iránti igénynek (!–RL.) egy viszonylag... (vagy talán nem is annyira?) ... független alkalmazása”.

Győrfi Tamásnak viszont nincsenek effajta s egyáltalán kétségei (hisz’ az alkotmánybírószági döntésekre is támaszkodik) afelől, hogy az egyenlőség – jog (amelyet mégis csak általában mond „jognak”, mert helyenként – amúgy véletlenszerűen – elvnek és követelménynek is említ); sem pedig azt illetően, hogy az egyenlőség és az egyenlő elbánás szinonimák (ti. felváltva használja, bár esetenként mintha külön kategóriákként is kezelné őket). Mindez pregnáns kifejezést kap nála úgy is, hogy tárgybani tanulmányának címében a diszkrimináció tilalmát „különleges státusú jognak” mondja.⁹ Egyébként ennek illusztrálására én is idézem (mint *Győrfi*) az alkotmánybírószág (AB) egyik határozatának vonatkozó szemléletes indokolásrészletét: „a jogegyenlőség lényege, hogy az állam mint közhatalom, s mint jogalkotó köteles egyenlő elbánást biztosítani... minden személy számára”¹⁰ ¹⁰ (bár ezen a viszonylag „korai” felfogáson már talán túljutott az AB, arra nem találtam „adatot”, hogy az egyenlőség-egyenlő elbánás egymásközi viszonyát másképp fogná fel). Az egyenlőség-egyenlő elbánás fogalmi viszonyát illetően végül hivatkozom még *Badura* álláspontjára, akinél – úgy tűnik – (szintén) fel sem merül az, hogy ezek külön fogalmak volnának.

3. Az egyenlőséget és az egyenlő elbánást illetően azon az állásponton vagyok, hogy az egyenlő elbánás (is) egyenlőség, de az utóbbi nem merül ki az előbbivel, azaz nem pontosan egybevágó fogalmak. Az egyenlő elbánást ugyanis az egyenlőség megkülönböztetés centrikus kifejeződésének tartom, vagyis éppen-séggel megkülönböztetés-ellenes kategóriának. Ennélfogva *háromszereplős* egyenlőségi viszony(lat)ra utal: az, *aki*; az, *akitől*; az, *akivel* szemben, *illetve akihez képest* egyenlőséget (egyelőre így mondom) követelhet. Ez a (illetve ezt

⁶ L. *Bragyova* András: Vannak-e kisebbségi jogok? Állam- és Jogtudomány, 1992. 1-4. sz. 157. és 170. p.

⁷ Uo. 169. p.

⁸ Uo. 170-171. p.

⁹ L. *Győrfi* Tamás: A diszkrimináció tilalma: egy különleges státusú jog. Jogtudományi Közöny (JK), 1996. 7-8. sz. 275-293. p.

¹⁰ Uo. 277. p-n idézve a 61/1992. (XI. 20.) AB h., ABH. 1992. 280-283. p.

nevezem én) jellegzetes *diszkrimináció-struktúra*(-nak), amely eszerint *horizontális* vagy *osztó* (az osztó igazságosság mintájára) egyenlőség.

Az egyenlőség másik változata a valakinek másvalakivel szembeni *kétszemélyes* viszonyát „szabályozza be”, egyensúlyozza ki, helyes arányát fejezi ki - kvázi mérleg módján. Így ez a *vertikális* egyenlőség kérdése, vagy másképp a hagyományos, illetve pontosabban szólva, az *egyszerű síkán*- (a közvetlen viszszaélési) *struktúra*. Ismét másképp: ez az utóbbi a *menyiségi*, a *kiegyenlítő*, amíg az „elbánási” a *minőségi* egyenlőség (de ez utóbbit akár homogén, az előbbit pedig heterogén egyenlőségként is jelölhetjük). Bár kétségtelen, hogy az itt menyiséginek mondott egyenlőség-egyenlőtlenség nem olyan nyilvánvaló mint az „elbánási”, mert közvetlen(ebb)ül szolgáltatási, tevési stb. *aránytalan-ságként* jelentkezik. Ám ez az „*egyensúlytalanság*” a partnernek a „víz alá nyomását” jelenti s ilyképp szintén egyenlőtlenséget hoz létre.

Végül is az egyenlő elbánás az egyenlőségnek csak alfaja, az arányossági, a kiegyensúlyozottsági egyenlőség mellett. Gyakorlatilag mindez úgy fest, hogy ha *azonos tárgyban* (pl. jutalmazás vagy büntetés tekintetében) kell „különbséget tennie” valakinek két személy között, ez egyenlő elbánási, illetőleg megkülönböztetési kérdés, amelynél ekként ún. *összehasonlítási párról* van szó. Ha viszont *különböző "tárgyokról"* van szó; mint amikor például két alany közül az egyik – miképp a (legtágabb értelemben vett) csereügyleteknél – jogosulttá, a másik kötelezetté válik, akkor közöttük az egyenlőséget nyilván nem az egyenlő elbánás, hanem az *egyensúly* fenntartása jelentheti, vagyis a szolgáltatás egyenlő aránya; hogy a két szemben álló alany közül az egyik ne idézhessen elő (kettejük között) a maga javára egyenlőtlenséget. Ez is tehát egyenlőségi viszonylat, nem kevésbé, mint az egyenlő elbánási (még ha ezt nem is szokás ilyenként, azaz egyenlőségi viszonylatként számon tartani, illetve ez így nem tudatos). S megfelelőképp itt az összehasonlítási párt, kvázi az *aránypár* „helyettesíti”.

4. Ami mármost közvetlenebbül az egyenlőség *jogi természetét* illeti, fentebb már sejtettem azt az álláspontomat, miszerint az egyenlőség(hez való) jog(a) nem helyes meghatározás. A jogegyenlőség parancsa direkte negatív tartalmú, vagyis tilalom, tehát – mint erre *Bragyova* találóan rámutat (l. 2. alatt) – nem „megengedő norma”; közvetlenül nem cselekvési lehetőséget garantál, ahogy ezt a(z) alanyi jog fogalma tételezi. Így azután akihez szól ez a (normatív) parancs, az nem (a) jogosított, akinek pedig a kvázi egybevágó jogát (nevezetesen az egyenlőségre, az egyenlő elbánásra) ebből mintegy levezetik, ahhoz nem (nem ahhoz) szól ez a norma (l. erről még e pontban lentebb).

A jogegyenlőségi s nem csak az egyenlő elbánási (tiltó) rendelkezés címzettje ugyanis jellegzetesen minden olyan alany, aki valamilyen *hatalmi* helyzetben van (legyen ez akár csak egy „nyers” gazdasági erőfölény); így mindenekelőtt a jogalkotó és a jogalkalmazó közhatalom, a közigazgatás s végül minden (főképp egyoldalú) jogosított, sőt a kötelezettek is, amennyiben főképp az általános(abb) kötelelességek „hézagaiban” is meghúzódhat kisebb-nagyobb hatalom. Az egyenlőség „jogosítottja” pedig csak érintett-érdekelt, védelemre szoruló, illetőleg *védett személy*; azaz nagyjából *harmadik személyi* pozíciója van (ti. nem feltétlenül, ill. nem a szokásos jogi értelemben). Következésképp az egyenlőségi jogparancs a „hatalmak” cselekvési szabadságának behatárolására irányul, amely nélkül tehát „jogosan” hozhatnának egyenlőtlen helyzetbe másokat.

A mondottakból az is következik, hogy az alany nem úgy kapja mintegy az egyenlőséget, kvázi a jogrendtől, hanem fordítva: a jog csak arra predesztinált eszerint, hogy az ember „természettől meglévő” egyenlőségét konstataálja: egyenlőségből jogegyenlőséggé „kvalifikálja” s ennek megfelelően védje. Az, hogy ez az egyenlőségvédelmi "igény" adva van és hogy miben áll, a diszkrimináció-, illetve az egyenlő elbánási struktúrában – legalábbis elvileg – szinte mindenki számára nyilvánvaló. Az egyszerű visszaélés-struktúrát illetően viszont ugyanezt az igényt jól szemlélteti a marxi megállapítás: „...az egyéni szabadság minden embert arra készítet, hogy a másik emberben szabadságának ... korlátját lássa”. És tovább: „a szabadság jog arra, hogy az ember mindent megteheszen, ami másnak nem árt.”¹¹ Íme tehát a kölcsönösség mint követelmény a szabadsághoz való jog és az egyenlőséghez való „jog” között; úgy tehát, hogy az előbbi szükségképpen *relativizálását* tételezi – általános szinten – a jogegyenlőség. Azaz: e viszony(lagos)ítás is egyenlőségi "kérdés".

5. Az emberi (sőt a személyek) egyenlőség(ének a) követelménye tehát *a priori*, amely mintegy fel van kínálva a jogrendeknek elfogadásra; mégpedig *metajurisztikus* szabályrendszerek, alapvetően az *emberi méltóság* és az *igazságosság* erkölcsi parancsa által közvetítve. Erről azonban itt csak annyit, hogy – amint én látom – az egyenlőség az emberi méltóság „tartóoszlopa”, az igazságosság pedig a maga általánosságában (is) a közvetlen regulátora, mintegy a mérlege; vagyis az egyenlőségi sérelmek erkölcsi rosszállást (is) váltanak ki, többnyire igazságtalanságot eredményeznek s az emberi méltóság legsúlyosabb sérelmei közé tartoznak (legalábbis – azt hiszem – jellemzően).

Az utóbbiakból azt a következtetést vonom le, hogy az egyenlőség garantálása *alapelve* a jognak, mégpedig minden jogágra kiterjedő alapelve, azaz *jogrendszeri* alapelve – a jogállami jogrendnek. Az én felfogásomban ugyanis (bár ebben korántsem vagyok egyedül¹²) az alapelvek részint jog előttiék (ill. jogon túliak, az előbb épphogy csak vázoltak szerint), részint az adott jogrendnek (vagy éppenséggel egy jogágnak, mint ti. speciális alapelvek) a minőségét meghatározóak. Erre nézve itt nincs módom többet mondani,¹³ mint azt, hogy *jogállam* nem létezhet a jogegyenlőségi alapelv nélkül (az elsősorban jegyek között ez különbözteti meg a jogállamot a különböző diktatúráktól). Ezért azután a jogegyenlőség, mondhatni plasztikusan, az *állami autoritás relativizálásával* kezdődik. Kvázi jogegyenlővé „minősíti le” magát az állam mindenekelőtt a maga polgárai-val szemben (kiegyenlítő, mennyiségi egyenlőség); s vele emezek *alattvalói* stá-

¹¹ Idézi Földesi Tamás: Emberi jogok. Kossuth Kiadó, Budapest, 1989, 25-26. p. - L. még erre nézve Szabó Imre: Az emberi jogok. AK, Budapest, 1978, 40-53. p.

¹² Lábadi Tamás ugyancsak a "magánjogi szabály"-ra vonatkoztatva és a(z ilyen) szabály ön-maga "kiegészítésének" mondván szintén megállapítja a "metajurisztika köréből" (az erkölcs, a vallás, a konvenció stb. világából) kölcsönzött "zsinormérték" jelentőségét. - A Magyar magánjog (polgári jog) általános része. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 1997, 197. p. - Erről szisztematikusan I. Román László: A munkajog alapintézményei (a továbbiakban: Munkajog). I. kötet, University Press Kiadó, Pécs, 1998, 60-62. p. - Hivatkozom még az újabb német munkajogi irodalomra, ahol egy tankönyv szerzői az egyenlő elbánás *alapelvéről* mint *objektív* jogelvről írnak részletesen. L. Zöllner, Wolfgang - Loritz, Karl-Georg: Arbeitsrecht. C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1992, 195-203. p.

¹³ Ezt részletesebben elemzi Györfi Tamás (I.m. 280. és köv. p.), bár az én felfogásomtól alapvetően eltérő következtetéssel. - Röviden vázolt álláspontomat l. Jogegyenlőség. 207-208. p.

tusát átalakítja „egyszerű” *alárendelti* joghelyezetté (vö. ezt az 1. alattiakkal). S ez pedig már magában rejti az összes állampolgár, sőt a személyek egyenlő jogalanyként kezelésének ígéretét az állam részéről.

Ha mármost az egyenlőség felkínált (a priori) követelményét (alapelveként) az állam magáévá teszi és jogegyenlőséggé, jogi kategóriává avanszálja (főképpen, ha nem csak az általában szokásos legáltalánosabb formában, a diszkrimináció tilalmának kimondásával vagy azzal alátámasztva), úgy a jogi egyenlőség akkor sem a szó igazi értelemben vett alanyi jogot fakaszt (a 3-4. alattiak szerint), hanem lényegében egy (?), szintén az egész *jogrendszer* átható általános *tilalomként* kell, hogy jelentkezze; éppúgy, mintha ez volna az alapelv, jöllehet csak egy, az alapelvet jogilag szankcionáló (ti. szentesítő) általános, tehát már jogi, jogszabályi rendelkezés (azaz nem jog előtti). Eme, immáron direkt jogi általánosságát pedig főképp az szemlélteti, hogy belőle nem egyetlen s nem is egy fajta (sőt nem is feltétlenül, illetve nem közvetlenül kikényszeríthető, azaz nem követelési) jog származik, hanem – mint (itt fentebb) említettem – mindenféle (más) hatalom és jog korlátozása, illetőleg relativizálása (ideértve a más szempontból *abszolútnak* tekintett alanyi jogot, a *tulajdonjogot* is). Inkább csak az egyszerű síkán ügyek tekintetében és főképp relatív jogviszonyokban fakaszthat követelést a sértett számára a „jogegyenlőtlenség tilalmának” a megszegése (pl. akár a munkajogviszony helyreállítása formájában).

Akár az egyszerű visszaélés-, de egyértelműbben a diszkriminációtílalom megszegésének jellegzetes szankciói, illetőleg az ebbéli jogi tilalmakból a sértettre származó leginkább tipikus jogok – *reflex jogok* mint közvetett vagy másodlagos jogok Ezek ti. nem mindig eredményez(het)ik közvetlenül az egyenlőtlenségi helyzet felszámolását, egy afféle restitutio integrum-ot [ilyen a *panaszjog* (akár a legtágabb értelemben, beleértve a kereseti jogot is) a sértett megbüntetésének vagy kártérítésre kötelezésének célzatával; figyelemmel a nem vagyoni kártérítésre is – lévén a jogegyenlőség megsértése valamiképp *személyiségi* sérelem is].

Az utóbb mondottak különösen (tehát nem kizárólag) az egyenlő elbánáshoz való „jogra”, vagyis a diszkriminációtílalomra, ennek megsértésére vonatkoznak, mivel e körben kivételként kerülhet csak sor magának az egyenlő elbánásnak a kikövetelhetőségére, főképp az egyenlőtlenséget előidéző aktus (pl. egy munkaszerződés) érvénytelenítésére.¹⁴ De az is jellemző eset, hogy az *elismeréseket* (beleértve még a „legegyszerűbbet”, a jutalmazást is) diszkriminációra hivatkozással sem lehet formálisan, illetve direkte követelni; arról nem is beszélve, hogy pl. az érdemtelenül megjutalmazottól egyáltalán s egyébként sem a diszkriminált(ak) követelhetné(k) vissza a juttatást. Nem zárható ki viszont, hogy akár a diszkriminációt elkövető felettese, akár a bíróság a jutalom vagy a meghatározott másfajta elismerés¹⁵ megadására kötelezze a bepanaszoltat. Akkor pedig (illetve viszont), ha az egyformán hibásan teljesítők (mint köteleességszegők, nevezetesen a munkaidő alatt „egyformán” italozó(k) közül csak egynek a munka-

¹⁴ L. közelebbről Román László: Munkajog I. kötet. 104-106. p. - Ellenkezőnek tűnő álláspont-ra nézve pedig Weltner Andor: A magyar munkajog. I. kötet, Tankönyvkiadó, Budapest, 1960, 192-195. p.

¹⁵ A külön elismerés természetére és fajtáira vonatkozó álláspontomat I. Munkajog II. kötet, JPTE ÁJK, Institutiones iuris, Pécs, 1996, 38-42. p.

jogviszonyát szünteti meg (fegyelmi büntetésként) a munkáltató, akkor az érvénytelenítés, vagyis a visszahelyezés kérdése emiatt fel sem vetődhet; illetve valószínűleg csak amiatt – mint feltehető –, hogy ilyenkor a munkáltató nem a valós (ti. az italozás mögött rejlő igazi) okot hozza fel intézkedése alátámasztására.

Az egyenlőtlen elbánásnak ugyanakkor van egy (?) rejtett esetscsoportja (ezért ezt *látens diszkriminációnak* nevezem), jelesül az ún. *egyenlődsdi*, vagyis az igazolhatatlan (igazságtalan) egyenlő elbánás, amikor is a sértett szintén általában csak panaszjoggal élhet, de talán még kisebb eséllyel mint egyébként. Ide sorolható tulajdonképpen az az eset is, amelyet *kollektív büntetésnek* szokás nevezni, ahol azonban jobbak a kilátásai a jogorvoslásnak jogállami körülmények között. Mármost mindezekhez, az egyenlő elbánási struktúrájú egyenlőség-sérelmek fakasztotta „jogokhoz” képest az egyszerű visszaéléses sérelmek annyival „valósabb” (azaz közvetlenebbnek, nem pusztán védelmi jellegűnek látszó) jogok, amennyiben (ill. akkor ha) azok direkte valamilyen alanyi (azaz konkrét szerződési vagy tulajdon-) jogában rövidítik meg a sértettet. Ám az effélék (is) lényegében ugyanolyanok mint amelyek *hibás teljesítés* esetén illetik meg a jogsérelmet szenvedőt, azaz esszenciálisan ezek is *védelmi* természetű jogok. Mégis itt a követelhetőség és a restitúció is gyakorta adott – elvileg, szinte csak a *tényleges* kivitelezhetőség (a helyre állíthatóság) függvényében.

6. Ily módon kétséggkívül kísért annak a képze, hogy az egyenlőség „joga” *gyenge jog*, mint ahogy ezt *Győrfi* kifejezetten állítja. Ő azonban az egyenlőség több fogalmát (így!) különbözteti meg, amelyek közül viszont csak az „igen absztrakt és formális” egyenlőség-fogalmat, valamint a „törvény céljához viszonyított” egyenlőséget látszik elfogadni (mert pl. a materiális egyenlőség fogalmát is említi, úgy mint aminek az érvényesítését „veszélyesnek” tartaná¹⁶). Ilyképp okkal „fájlalhatjuk”, hogy a formális egyenlőséget illető felfogását sem teszi egyértelművé. Mert pl. nekem, (s azt hiszem e tekintetben ismét nem vagyok egyedül¹⁷) az az álláspontom, hogy a materiális egyenlőség az igazi egyenlőség – lévén ennek a „jelszava”: „az egyenlőkre azonos, az egyenlőtlenekre különböző szabályokat”.

De nem jelöli meg *Győrfi* az egyébként is eléggé „körülményesen” fogalmazott „másik” egyenlőség-fogalmat, a „törvény céljához viszonyítottat” sem. Ez utóbbi nevesítésben a törvény célja alatt, azt hiszem, az adott egyenlőségi viszonylatot kialakító, érintő jog(gyakorlás), illetve aktus *rendeltetését* kell(ene) érteni. Azaz arról látszik itt szó lenni, hogy a jog ún. társadalmi és speciális rendeltetéséhez¹⁸ szabottan kell vizsgálni az egyenlőséget. Ez azonban – ismét csak nem az én egyéni véleményem¹⁹ szerint – nem egy külön egyenlőség fajta; hanem ez az a speciális vagy konkrét *viszonyítási pont*, amelynek keretei között kell egyáltalán „vizsgálni” az egyenlőséget [pl. a jutalmazási jog rendeltetése az,

¹⁶ 16. *Győrfi* Tamás: I.m. 279. p.; uo. még magyar és amerikai (kvázi nemzeti) egyenlőség-felfogásokról is említést tesz.

¹⁷ L. pl. *Badura*, Peter: I.m. 97. p., valamint részletesen kifejtve *Bragyova* András-nál: I.m. 160-171. p.

¹⁸ L. ennek részletesebb kifejtését (a célszerűségi "szemponthoz" is viszonyítva) *Román* László: Munkajog II. 189-192. p.

¹⁹ L. főképp *Bragyova* András: I.m. 167. p.

hogy a kiemelkedően teljesítők (pénz- vagy dologi jellegű juttatásos) külön elismerésben részesíttessenek; a mindenkinek egyforma jutalom adásával a formális egyenlőség adva van; érdemtelenek jutalmazásával pedig se formális, se materiális értelemben nincs egyenlőség].

Ámde maga a jog, illetve a norma deklarált rendeltetése is felülbíráható/andó, épp az anyagi egyenlőségi elv szemszögéből; olyannyira, hogy – *Bragyova* nyomán szólva²⁰ – az anyagi egyenlőség próbája az „érintett norma racionális-morális igazolása” is. [Erre frappáns példának vélem a családi pótlék épp mostanában megvalósítani szándékolt ún. alanyi jogúsítását, amelynek deklarált rendeltetése a gyerekegyenlőség, ill. minden gyerek „egyforma megbecsülése”. Így az e tekintetben egyedül elfogadható *rászorultsági* elvet felváltó ez az „egyenlőségi” szempont *egyenlősdi*t jelent, ami a rászorulóknak diszkriminációját palástolja²¹]. Végeredményben tehát a „törvény céljához, alias rendeltetéséhez viszonyítás” nem eredményez külön egyenlőség-fogalmat (de még csak -fajtat sem), hanem egyszerűen az egyenlőség támpontja, alapszempontja stb. és egyúttal elvi, általános indoka.

Az egyenlőség „jogára” (ha úgy tetszik, a maga egészében) kell tehát vonatkoztatnunk *Győrfi* "gyengejogi" minősítését. Ezt (közvetlenül) illetően, úgy tűnik, az a hivatkozott szerző fő érve, miszerint „az egyenlőségi követelmény (!–RL) szigorú alkalmazása purifikálni akarja a jogrendszert a politikai kompromisszumok... esetlegességeitől”; ezért (is) a szerző helytelenítené, hogy „...az egyenlőség minden esetben *elsőbbséget élvezzen* a politikai alkuk eredményével szemben”. Továbbá az ésszerűségi követelmény alapján is igazolhatónak véli *Győrfi* (értelemszerűen) a diszkriminációt (bár e fogalmat ő, igaz nem egyedül, másképp érti, mint – szerintem – kellene; l. erről közelebbit 9. alatt), amikor azt is kijelenti, hogy a „megkülönböztetés” (az általam is, itt fentebb a 21. jegyzetben hiv. AB-i határozati ügyben) „...sem feltétlenül ésszerűtlen”, amit lényegében a „döntés egyszerűsítésének” a lehetővé tételével indokol. És ezt már olyan érvnek tekinti, aminek folytán az ilyen tartalmú döntés nem önkényes, mert nem teljesen indokolatlan.²²

7. Az „egyenlőség jogának” gyengeségére vonatkozó utóbb bemutatott felfogással szemben az az álláspontom, hogy – bár nem az egyenlőség joga, hanem az egyenlőség alapelve (l. erről a bizonyítást 4–5. alatt) – éppenséggel egy „nagyon erős”, *karakteres* alapelv, mint ahogy ez egy (főképp jogrendszeri) alapelvtől elvárható. Egyenesen karakteres voltát talán azzal is meggyőzően lehet érzékelteni, hogy *mikénti érvényesülése* az egyik legfőbb mutatója a *jogállamiságnak*, az adott állam jogrendje ebbeliségének. Az egyenlőség alapelvének *gyenge érvényesülése* (ami tehát valóban lehetséges és nálunk bizony túl sok jele van ennek – tényleg) alkalmas megkérdőjelezni is az adott jogrend jogállami jellegét.

Ekörül tehát valóban láthatók olyan okok (s nemcsak nálunk), amelyek a „gyenge jogi” minősítésnek szintén és legalábbis a gondolatát sugallják. Itt van például a *Győrfi* Tamás által is meghivatkozott politikai (netán másfajta) alku-

²⁰ Uo.

²¹ Tanulságos egy ilyen témájú AB határozat [52/1995. (IX. 15.) AB h.], amelyhez képest (is) szerintem a jogalkotó most „átesett a ló másik oldalára”).

²² L. *Győrfi* Tamás: I.m. 290. és 292. p.

szempont (-követelmény?) érvényesül(ni enged)ése. Határozottan „ellenzem” azt, hogy a jogegyenlőség alku tárgya legyen-lehessen! Arra gyanakszom, hogy Győrfi talán *egyeztetésre* gondolt s *alkut* mondott.²³ Bár kétségtelen, hogy napjaink „divatos” politikai (és ún. európai vagy nyugati) szemléletében az alku a jogállamiság és a demokrácia „legszentebb” módszerei között van nyilvántartva; én mégis „alárendelem” (itt) az alkut s velejáróját, a kompromisszumot, a *legjobb megoldást* kereső egyeztetésnek. Az alkunak ehhez képest az *ellenérdekű* megállapodásoknál, szükséges „érdekegyeztetés” keretében van helye; ahol tehát a *kompromisszum ésszerű* és nem jelent elvi engedményt (ezt a tételt talán hasznos lenne a politikusok számára is tudatosítani).

Azt hiszem az egyenlőség alapelvének (főképp ma nálunk) *kétségtelenül* eléggé *gyenge* valóra válása részben talán az ekörüli – szerintem – félreértésre vezethető vissza. A szóban lévő (de sok, vagy majd’ minden más) jogi alapelv valóra válásának gyengesége azzal is összefügg, hogy általában szigorú követelményt támaszt(anak) a hatalmak számára s ezért nemegyszer amolyan „nyögvenyelősen” mutatnak csak hajlandóságot az érvényesítésére. Mindemelllett a gyenge érvényre jutásuk szempontjából nagyon „kedvezően” hat *általános* jogtételi „állaguk”, ami teret látszik engedni a különbözőképpen történő értelmezésnek (netán a gyakorta kontraszelektíve kiválasztott „szakértők” ilyen célból való „segítségül” hívásával).

Természetesen nagyon sok múlik(-hat) az „egyenlőségi elbírálást” igénylő intézkedés (szabály, illetve jog fentebb, 6. alatt tárgyalt) *rendeltetésén*, annak helyes megválasztásán (főképp az egyenlő elbánási „struktúrában”). Ezt illetően hivatkozom *Badura* vonatkozó fenntartására, aki egyébként szintén (mint ti. majd’ mindenki) s ennyiben még helyeselhetően az *önkénti tilalmával* méri az egyenlőségi (főképp az „elbánási”) intézkedés jogszerűségét. Ehhez azonban gyorsan hozzátesszi (bár talán nem olyan elvi éllel mint *Győrfi* – a fentebbi hivatkozások szerint), hogy az önkénti tilalma nem jelenti a *legcélszerűbb*, a *legigazságosabb* megoldás parancsát.²⁴ E téren is némileg eltérő állásponton vagyok. Azt tartom ugyanis, hogy a „legcélszerűbb” megoldás követelménye, amely szorosan mint ilyen szintén a megkülönböztetési egyenlőség körében kerül(het) szóba, ám ez esetben a törekvésnek igenis a legcélszerűbbre, illetve a legigazságosabbra kell *irányulnia*. Lévéen azonban a célszerűség (miképp az igazságosság) relatív, ezért az esetek (talán) túlnyomó többségében azt kell (kénytelen-kelletlen) elfogadni legcélszerűbbnek-legigazságosabbnak, aminél – minden kétséget kizáróan – nincs jobb megoldás (beleértve azt is, hogy ha ilyen csak *aránytalanul* „nagyobb áron” volna lehetséges). Vagy más fogalmazásban: nemcsak a bizonyíthatóan szubjektív választáson alapuló célszerűség vagy nem objektív igazságossági minősítés nem fogadható el jogszerű intézkedés(i) megoldásnak és célnak, illetve rendeltetés)nek, hanem az a joggyakorlás, amelynél lehet igazságosabb, az (szintén) nem fogadható el igazságosnak, azaz rendeltetésszerűnek.

A célszerűségi és az igazságossági szempont azonban egymástól nem teljesen független egyenlőségi kritérium. Legalább is oly értelemben nem, hogy – mint erre célzottam már (5. alatt) – a célszerűséget is „ellenőrzi” az igazságosság (vagy

²³ Az alku és az egyeztetés viszonyáról szélesebb összehasonlításban l. *Román László*: Munkajog I. kötet, 126-127. p.

²⁴ *Badura*, Peter: l.m. 97-98. p.

mint *Bragyova* fogalmaz - általánosabb érvényűen²⁵), a moralitás (l. 6. alatt); annál is inkább, mert a (választott) célszerűségi szempont mindjárt el is dönt(het)i a diszkrimináció kérdését [pl. az „emeritus” cím adományozásának kétségkívül tetszetős célszerűségi szempontja lehet az, hogy szükség van-e továbbra is a nyugállományba vonult professzor munkájára és azt vállalja-e; ámde lévén az emeritusi státus egy (külön) elismerési forma egy tiszteleti cím,²⁶ így az említett célszerűségi szempont alkalmazása nem etikus s ezért ez már kvázi eleve eldöntheti – igenlően – a diszkrimináció kérdését: az ilyen célszerűségi kritérium tehát nem igazolható.]

Az utóbbiakhoz képest nem tudok többet mondani pillanatnyilag a célszerűség helyett szívesebben használt *ésszerűségi* követelményről. Végeredményben: az egyenlő elbánási döntésnek csak *részmozzanata* a rendeltetés, a kitűzött cél ésszerűsége, ami – megítélésem szerint – (hasonlóképpen mint a célszerűség) inkább csak a *döntéshozói* oldal *érdekérvényesítési* lehetőségét kifejező szóhasználat. Az intézkedés másik eleme pedig közvetlenül és szorosan az elbánás minősége, vagyis következetesen a rendeltetés (a választott „elbánási szempont”) szerinti, netán az annak éppenséggel nem megfelelő elbírálás, megítélés. Azt hiszem, hogy végeredményben a kettő együtt teszi-teheti ki a(z egész) döntés *igazolhatóságát*, illetve döntheti el azt, hogy történt-e diszkrimináció (erre talán jellegzetes példa lehet az is, hogy ha a jutalmazási alapismérvnek, az érdemnek, azaz – munkajogviszonyban különösen – a végzett munkának nincs egy többé-kevésbé *hiteles mérési* lehetősége, akkor az egyenlő mértékű jutalmazás igazolható lehet - jobb híján; ezt az esetet tehát nem vonom az „egyenlődsdi” fogalma alá - utóbbiról l. 5. alatt).²⁷

II. A klasszikus „jogegyenlőtlenségi” formák sajátosságai a munkajogban

8. A jogegyenlőségi rendellenesség klasszikus és „mindennapos” esetének – mint ez a fentiekben is kifejezésre jutott – a *joggal visszaélést* tekintem, amelybe természetesen beleértendő a *diszkrimináció* is. Mi több, az önkényes megkülönböztetés talán leginkább a munkajogban tudja „kiélni magát”. Mégpedig kettős értelemben; mert egyrészt a(z értelemszerűen) munkáltatói joggal visszaélés (alighanem) többnyire diszkrimináció formájában jelentkezik; s másrészt a diszkriminációnak az egyik sajátos érvényesülési területe éppen a munkajog. Ezért is most mindenekelőtt a diszkriminációnak a joggal való visszaélés fogalomkörén belüli „helyét” érzem szükségesnek pontosítani (ti. az előző fejezetben, főképp a 3. pontban vázoltakon túlmutatóan).

²⁵ *Bragyova* András: l.m. 167. p. – Azt, hogy az egyenlőségnek nem mindig az igazságosság (hanem, általánosabban, a moralitás) a kritériuma, jól érzékelteti a Pygmalion-beli professzor és az ezredes merőben ellentétes egyenlőség-felfogása: előbbi olyan „nyers” a hercegnővel is mint az „utcalánnyal”, utóbbi pedig mindkettővel egyformán tiszteltetendő. Itt tehát már az emberi méltóság *tisztességbeli* követelménye minősít (s ezért pl. a professzor formális egyenlősége igazolhatatlan, míg az „ezredesi” egyenlőséget valósnak, azaz materiálisnak vélem tekinthetni).

²⁶ Címnek nevezi a törvényi alaprendelkezés is [L. a Felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény 17. § (7) bekezdését].

²⁷ L. erről részletesebben *Román László: Jogegyenlőség.* 198-207. p.

Kiindulnom mégis annak a megállapításából kell, hogy még a joggal visszaélésről, illetve annak a fentiekben (szintén a 3. alatt) egyszerűként említett (a hagyományosnak is mondott) változatáról sem állítható az, hogy a mibenléte minden kétséget kizáróan tisztázott, a felfogása teljesen egyértelmű volna (s nemcsak a joggyakorlat részéről). Ennek a talán legmélyebben rejlő gyökerei – hitem szerint – épp abban vannak, hogy nem tudatosult még a szakmai felfogásban a joggal visszaélés ezen egyszerű alakzatának (is) a *jogegyenlőtlenségi "tényállás"* jellege. Nagyrészt ennek vélem tulajdoníthatni például azt is, hogy – ellentétben a diszkrimináció tilalmával – a joggal való visszaélés(nek ezen alapváltozatát) nem szankcionálja az alkotmány.²⁸

Ezzel egy olyan asszimetria is kialakult a jogrend(ünk)ben, miszerint a diszkrimináció alkotmányosértés (is), a vele azonos „rangú” egyszerű visszaélés azonban nem. Csupán megjegyzem ehhez mégis azt, hogy a jogegyenlőség (!) alkotmányi deklarálásából ugyan következik (mégpedig a joggyakorlat számára is hasznosíthatóan) *mindenfajta visszaélés* (következésképp alkotmányi) tilalma, ám ezt, mondhatni, „elvágja” a visszaélés-fogalom jogegyenlőtlenségi tényállásként nem tudatosultsága; s ilyen (kvázi ellen-) irányban hat az is, hogy a diszkrimináció kifejezett tilalmazásából – argumentum a contrario – az „egyszerű visszaélés” nem tiltott voltára adódik következtetés (s ez annak ellenére „veszélyes”, hogy az „ellenkező ismérve” mint jogértelmezési módszer, köztudottan, nem teljes értékű).

A joggal való egyszerű visszaélés másik s valószínűleg nem kevésbé alapvető fogalmi felfogásbeli, mondhatni talán, labilitása – megítélésem szerint – arra nyúl vissza, hogy (egyenesen a) mibenléte a jog rendeltetésével fejezhető ki.²⁹ Márpedig ezt az utóbbi fogalmat a "szocialista" jogfelfogásban hozzáillesztett ideologikusnak tűnő jelző (a "társadalmi") némileg elbizonytalanította.³⁰ Ezt egyszerűen úgy hidalták át, hogy a jog eszerinti társadalmi rendeltetését mint az adott *jog célját* határozták meg; azaz mint amilyen célra az adott (alanyi) jogot a jogszabály "rendszeresítette" (pl. a jutalmazást érdemek egyfajta külön elismeré-

²⁸ Általában elmondható ez az európai alkotmányokról – kivéve (a rendelkezésemre álló források szerint) a *török* alkotmányt [Tóth Károly: Az alapvető jogok szabályozása az új alkotmányokban. Nyugat-Európa legújabb alkotmányai c. kötetben (Szerk.: Kovács István, KJK, Budapest, 1990, 76. p.); bár e szerző állítása szerint a *görög* alkotmány is így (uo.)] — Megjegyzem, hogy nemcsak a diszkriminációval azonos természete és szintén az egész jogrendszerre vonatkozása miatt kívánatos egy jogállami alkotmányban kifejezetten rendelkezni a(z egyszerű) joggal visszaélés tilalmáról, de azért is, mert egyébként úgy tűnhet (ha ti. expressis verbis csak a diszkrimináció tilos alkotmányosan), hogy a joggal visszaélés nem sérti az alkotmányt; sőt csak azokban a jogágakban tilos egyáltalán, amelyek kifejezetten rendelkeznek erre nézve (így pl. a sikkán-tilalom szinte csak civilisztikai kategóriának "látszik").

²⁹ Szisztematikus kifejtését (a célszerűséghez is viszonyítottan) I. Román László: Munkajog II., 189-192. p.

³⁰ L. Ptk 2. § (2), valamint 5. § (2) bek-t. – E két rendelkezés egyébként is ellentmondásos voltának vélem betudni azt, hogy a Ptk magyarázata egyrészt "kifejezetten ártó célzatú magatartást kívánó" tényállásként értelmezi a visszaélést, másrészt mindjárt példázza a bírói gyakorlatból a nem ártó célzatú visszaélés "legalizálását". Ehhez képest azután túlzott óvatosságnak tűnik az a megállapítás, miszerint a visszaélés tiltása "valahol egészen mélyen az igazságosság és a méltányosság eszméiben gyökerezik". (A Polgári Törvénykönyv magyarázata I. kötet, KJK, Budapest, 1993, 36-38. p. – *Lábadi* Tamás viszont egyfelől direkt "az igazságosság és a méltányosság eszméiben gyökerezőnek" mondja a visszaélés-tilalmat; másfelől ezt majdnem le is rontja a hozzáfűzött magyarázattal, miszerint (kvázi csak) "a mások bosszantására vonatkozó" joggyakorlást a jog nem részesíti védelemben (I.m. 146. p.).]

sére, a szociális juttatást rászorultság esetére, vagy jövedelem-kiegészítésre, a felmondást a "kimerült" jogviszony egyoldalú megszüntetésére).

Ezzel szemben úgy látom, hogy ezek a példázott "jogcélok" az alanyi jog *speciális rendeltetését* jelentik, amihez képest a jog valós társadalmi(nak nevezhető) rendeltetése tulajdonképpen elsikkadt. Márpedig ezt az ún. *társadalmi rendeltetést* az alanyi jog behatároló, afféle *kizáró rendeltetéseként* lehetne, kell(ene) meghatározni; mint ti. ami a joggyakorlás *elvi határát* megvonja, relativizálja. Vagyis e kétféle rendeltetés úgy cseng egybe, hogy a speciális rendeltetésére hivatkozással nem megengedett akár az *aránytalan* sérelem okozása (is). Másképp szólva: a joggal való (egyszerű) visszaélést nemcsak az valósítja meg, ha a jogot eleve nem a speciális rendeltetése szerint gyakorolják (pl. a kritika elfojtásának "eszközéül" használják a felmondás jogát, vagy a baráti viszonyt jutalommal honorálják), hanem az is, ha aránytalan hátrányt okoznak vele (rendszerint) a másik oldalon (pl. speciálisan rendeltetésszerű, de "társadalmilag" éppen nem az az ún. túlnehezült utasítás³¹).

Az egyszerű síkán-struktúrában is tehát, ha úgy tetszik, *kettős rendeltetés* összefüggésében kap(hat)juk eredményül a joggyakorlás *igazolását*; ahhoz (csak) hasonlóan, ahogy a diszkrimináció-struktúrában (főképp a 7. alatt írtak szerint). Ehhez képest a visszaélés minősítése az *aránytalanság mikénti felfogásán* is múlik, illetve bizonytalanodhat el. Jól érzékelteti ezt az is, hogy (alighanem általában) a jogalkotás és a szerzők sem érik be az aránytalanság ismérével, hanem (jelzősítve), például a *feltűnő aránytalanságot* teszik meg "vizválasztóvá".³² Akár azon megfontolásból teszik ezt, hogy az aránytalansági minősítésből mintegy kiszűrjék a bizonytalansági elemet, a *kétséges* ítéletnek elejét vegyék; akár azért, hogy némi "ráadást", kvázi a "felén túl" valami *többletet* azért adjanak a joggyakorlónak, ezt én *fogalmi bizonytalanságnak* érzem.

Az aránytalanság fogalma ugyanis önmagáért beszél; s ebben benne van az is, hogy kétség esetén nem feltétlenül a joggyakorló javára kell döntené (bár koráb-

³¹ A munkáltatói utasítás feltételes érvénytelenségét, vagyis az utasítás ("csak") megtagadhatóságának tényállását jól kifejező ez a jelző (a "túlnehezült") *Szladits* Károlytól származik (megállapíthatóan); amely jó hangzása és plaszticitása miatt is megérdemelné, hogy mindennapos szakmai szókincsünkbe (ismét) bekerüljön. A túlnehezült utasítás eszerint az utasított *aránytalan*(ul nagyobb) sérelmét fejezi ki s ez az egyébként jogszerű (ti. érvényes) utasítást visszaéléssé (de csak feltételesen érvényessé-érvénytelenné) degradálja. Ilyképp a túlnehezültség mint az *aránytalanság szinonimája* lenne használható a szerződések (s megfelelőképp más jogi aktusok) feltételes érvénytelenségének (azaz megtámadási jogcímének) is a "műszavaként" [ami ugyancsak származhat (sőt talán jellemzőleg) a szerződéskötési "joggal" való visszaélésből (vö. a lentebbi 40. sz. jegyzetben foglaltakkal)].

³² A Ptk. ugyan nem a joggal visszaélésnél, hanem a szerződés feltételes érvénytelenségének (azaz megtámadhatóságának) jogcímeiként említi a feltűnő aránytalanságot [236. § (2) bek. c) pont], de mivel itt is csak aránytalanságról kellett volna szólni, ez akár a joggal visszaélés fogalmába is (a "társadalmi" rendeltetés "leple" alatt) "becsempészhető" nyilvánvaló leszűkítés; a visszaélés számára pedig természetesen engedmény. Mindemellett ezzel azonos, de eltérő értelemben is felfogható az "*indokolatlan egyoldalú előny*" kifejezés (uo. és a 209. §-ban); jöllehet ez utóbbi nyelvtanilag egyszerűen csak a helyesíthető és *általános használatúvá teendő* aránytalanságot jelenti az én értelmezésem szerint. – Az irodalomban pedig az aránytalanság szó használata a "*jelentős*" és a "*nyilvánvaló*" jelzővel leszűkítetten (ami "egyenértékű" a "feltűnő" aránytalansággal) szokásosabb. Mindez a *jogbizonytalanság* (!) "elméleti megalapozásának" is tekinthető. – A külföldi irodalmat illetően l. pl. *Berger-Walliser*, Gerlinde (Strasbourg): Visszaélésszerű kikötések a francia fogyasztói szerződésekből. MJ, 1997. 4. sz. 294-296. old-t, valamint *Klima*, Peter (München): Visszaélés szerződési kikötések Franciaországban. MJ, 1992, 8. sz. 497-499. p-t.

ban magam is ezen az állásponton voltam). Ma már arra hajlok, hogy az adott jogviszonytól és abban a *felek jellegzetes* (!) *helyzetétől* (pl. a munkavállaló alárendelti pozíciójától) s a gyakorolt jog *speciális* rendeltetésétől függően (pl. attól, hogy kedvezményező-e, avagy eleve hátrány okozásával járó, mint amilyen, mondjuk, az állásból eltávolító) esetleg nem a joggyakorló, hanem az érintett (a címzett) javára kell itélni (a munkajogviszonyban esetleg mindkét "változatnál" a munkavállaló javára; úgy is, hogy akár ő a joggyakorló, akár a munkáltató). Végeredményben úgy vélem, hogy az effajta orientált (s nem egy bizonytalan, pusztán a bíró judiciumára bízott) "*összes körülmény*" alapján "számított" (s nem pedig valamiféle feltűnő) arányosság-aránytalanság tekinthető a rendeltetés-, illetve a visszaélésszerű joggyakorlás "végső" ismérvének.

9. Nem nehéz belátni végeredményben azt sem, különösen a rendeltetésszerűségi kritériumhoz viszonyítva, (szintén) azzal kifejezve, hogy a *diszkrimináció* is ilyen, azaz visszaélés(i) alakzat. Csakhogy ezt illetően is van fogalmi probléma, bár ez tulajdonképpen "csak" félreértésből eredő afféle hibás beidegződésnek tekinthető. Lényegében a diszkriminációnak a (jog-, illetve a hatalomgyakorlási) *differenciálással* azonosított "értelmezéséről" van szó. S mivel ez az utóbbi lehet előnyös és hátrányos az érintett(ek)re nézve, sőt mindkét illetén hatása is lehet megengedett(-hető) és tiltott(-andó), ennek "szellemében" szokás a diszkriminációt *pozitív* és *negatív* alakzatra (illetve ezeken belül még külön a megengedett és tiltott alfajra is) tagoltan felfogni.³³

Noha ezt a helytelen szóhasználatot már több írásomban szóvá tettem, eddig ennek nem lévén foganatja, ezúttal ismét szólnom kell róla. Igaz ugyan, hogy a diszkrimináció szót eredeti (latin) *alapjelentése* szerint (félíg-meddig jobb híján) a "megkülönböztetés" szóval szokás fordítani magyarra, mint ahogy alkotmányunk is ezt használja;³⁴ ámde már magának a "megkülönböztetés"-nek van egy igen határozott *pejoratív* "töltése". Így akár pusztán emiatt, már ebben a fordításban is kevésbé fér össze a megkülönböztetés szóval egy (igazolható) kedvezményező (s akkor már tulajdonképpen a "hátrányos") jelzővel történő ellátása (sem), de egyáltalán a megengedettsége – egy jogegyenlőségi társadalomban.

Ha pedig ehhez hozzávesszük még azt, hogy a diszkrimináció szótöve a "*crimen*", amelynek a jogi nyelvben egyenesen bűncselekmény vagy, lazábban, büntetésjellegű szankció alá vonandó magatartás jelentése van (mint ahogy a latin alapjelentése is: rosszállott cselekmény), akkor emiatt egyenesen nincs más elfogadható "megoldás" mint a diszkriminációt emberek közötti önkényes hátrányos különbségtételként meghatározni (ahogy e szótó eme jelentése elfogadott mind a szak-, mind a köznyelvben a kriminalisztika, -ológia, sőt a kriminális szóösszetételben). Azt az engedményt (nyomatékosítás célzatával) azért megtehetjük, hogy magyarra fordítva (a különbségtétel helyett használva) a megkülönböztetés szóhoz mégis hozzáillesztjük a *hátrányos* és az *önkényes* jelzőt.

³³ Így pl. Győrfi Tamás sem tisztázta magában témájának eme alapfogalmát, mert "felváltva" használja a diszkrimináció helyes értelmét, valamint a "pozitív diszkriminációt" az (igazolható) előnyben részesítés értelmében (erre elég példa már i.m. 276-278. old-on). Ez azután (a helyenként nehézkes vagy nem szabatos fogalmazással felfokozva) zavart okoz az egyébként sok helyesírási megállapítást, és jó elemzéseket tartalmazó írásában.

³⁴ Csupán jelzem, hogy az Alkotmány vonatkozó 70/A §-ának más irányú bírálatával e tanulmányban kifejezetten nem foglalkozom.

Ehhez képest azonban óvatosságra int az a körülmény, hogy az így "koncipiált" diszkrimináció ("hála" a dis- disz- előtagnak) ellenpárja (ha úgy tetszik: domborúja) az *előnyben részesítés*, a preferálás (-encia); abból folyóan tehát, hogy *összehasonlítási pár(ok)* relációjában történik (-het) a diszkrimináció elkövetése-megítélése. Ha ilyképp egy megkülönböztetés (önkéntesen) hátrányos valakire, az egyikre, akkor (értelemszerűen) előnyös a-egy másikra (szintén önkényesen); és megfelelőképpen fordítva.

Eszerint külön tilalmazást a preferencia nem is látszik igényelni. Az említett óvatos megközelítés mármost mindenekelőtt amiatt szükséges, hogy nem mindig állapítható meg egyértelműen, vajon ki is a diszkriminált (amikor ti. nem két személy "van összehasonlítási párban", hanem az ellenoldalon egy csoport áll, amely esetleg alcsoportokra is tagozódva nem feltétlenül egyformán van érintve az előnyben részesítés által diszkrimináltként; gondoljunk pl. a pártérdemek honorálása okán nyújtott különféle érdemtelen kedvezményekre). Ez azután a védekezést (ill. a kifogás alátámasztását) is közvetett(ebb)é teszi: nem annyira azzal kell érvelni (ti. sértetti oldalról), hogy az alapul vett (előnyös) tulajdonságok az ellenoldalon is adva vannak, mint inkább azzal, hogy a kedvezményezettnek nincsenek meg, illetve nem kiemelés érdemlően vannak csak meg.

Mindemellett az önkényes előnyben részesítés *direkt* (illetve külön) *tilalmazása* mellett szól az is, hogy enélkül az a hátrány, amivel az másokra (tehát a diszkrimináltakra) nézve jár, egyszerűen csak indokolt hátrányos megkülönböztetésnek számít(hat) – legalábbis jogilag, noha erkölcsi rosszallás (igazságtalansági minősítés) övezi. Az önkényes előnyben részesítésnek (példázott) viszonylag önálló erkölcsi elítéltsége miatt jogilag tehát eltérnek tünhet (ti. direkt tiltás nélkül); hisz' végül is egy *kedvezményről* van szó, amellyel, úgymond csupán egy *szerényebb hátrány* jár együtt. Végülis éppen azért, mert a diszkrimináció ellenpárjáról s vele lényegében egy *közvetett diszkriminációról*³⁵ van szó az utóbb taglalt előnyben részesítési esetváltozatokban, így ez sem jelenti akadályát annak, hogy a hátrányos megkülönböztetéssel együtt "párban" (egy mondatba foglaltan) kerüljön sor az önkényes (vagy pl. így: az alaptalan) előnyben részesítés (általános) tilalmának a kimondására is, mégpedig mind az alkotmányban, mind a munkajogi alaptörvény(ek)ben.³⁶

10. A diszkrimináció és a "hagyományos", vagyis az egyszerű visszaélés azonos fajfogalomba, nevezetesen a visszaélés általános(abb) fogalma alá tartozásának "reflektorfénybe" állítása munkajog-gyakorlati szempontból is azért különösen jelentős, mert viszonylag gyakran adódik olyan joggyakorlás, amely egy(ik) ágon diszkriminációt valósítva meg, egy-a másikon viszont (csupán) egyszerű visszaélést (is) "eredményez". Így e fogalmaknak és összefüggésüknek pontos ismerete az esetminősítést megkönnyítve törvényességi és jogbiztonsági szem-

³⁵ Hivatkozom az EK jogára, illetve az EU-Bíróság gyakorlatára, amelyben szintén szerepel a *diszkrimináció közvetett* változata – megállapíthatóan a *rejtett* diszkriminációra vonatkoztatva. — L. pl. *Lehoczkyné dr. Kollonay Csilla*: Az egyenlő bánásmód elve az Európai Unió elsődleges és másodlagos jogában. Az "Egyenlő esélyek és jogharmonizáció" c. kötetben. MÜM Egyenlő Esélyek Titkársága, Budapest, 1997, 14. p., valamint *Gyulavári Tamás*: A nemek közötti megkülönböztetéssel kapcsolatos jogharmonizáció az EK tagországaiban. Uo. 60. p.

³⁶ E tárgyban az új alkotmány előkészítési munkája keretében javaslatot is tettem (l. *Román László*: Jogegyenlőség. 243. p.)

pontból is értékelhető. Jellemző, hogy *diszkrimináció címén* esetleg, illetve azért nem érvényteleníthető az elbocsátás (pl. az 5. alatt már említettek szerint több közül csak egyedülként elbocsátott munkavállaló esetében), mert a felhozott indok (az italozás) "valós és okszerű"; illetőleg alighanem mégis visszahelyezhető lesz az elbocsátott, mert vele szemben valószínűleg *egyszerű visszaélést* is elkövetett a munkáltató; s e nézőpontból a felhozott indok már nemcsak hogy nem valós, de nem is okszerű. "Szerkezetileg" hasonló ehhez az az (állami munkáltatóknál feltűnően gyakori) eset, amely szerint a *munkáltatói szerv* önkényes előnyben részesítés által nemcsak a(z adott csoport)hoz, akár az egész kollektívához tartozó) többi munkavállalót diszkriminálja, hanem ugyanezzel a joggyakorlásával egyszerű visszaélést követ el az általa képviselt *saját munkáltatójával* szemben. [Ilyen "két ágú" tényállásról volt/van szó főként az állami tulajdonú cégek főtisztviselőinek (a nem is olyan régen történt Bokros-ügyről nominálódott és hírhedtté vált) ügyeiben, mikor is a velük szerződést kötő (illetve az őket ki-nevező) munkáltatói szerv az ő javukra feltűnően önkényes előnyben részesítést (s vele a többiek diszkriminálását) és egyúttal az állami munkáltató hátrányára "egyszerű" visszaélést valósít meg azzal, hogy (főképp a juttatásokat érintő), mondhatni, abszurd feltételeiket elfogadja, ill. eszerint nevezi ki őket.³⁷]

A munkajogviszony *létesítése* körül általánosabban is érvényesül és az "alsóbb régiókban" is gyakori, a kötelmi szerződésekhez viszonyítva egyenesen jellegzetesnek mondható – "ezúttal" inkább a magán szférában – a visszaélés; szintén *diszkrimináció* formájában. Csakúgy mint a "hőskorban", mostanság is főképp a *kor* és a *nem* ismérve szerint kerül erre sor – némileg "modernizálódva"; nevezetesen úgy, hogy az alkalmasabb középkorú jelentkezővel szemben a fiatal(abba)t alkalmazák; ama ürüggyel, hogy azoknak még nincsenek (főképp a szocialista munkaviszonyban kialakult) "beidegződéseik" és "formálhatóbbak". Az illetén szempontokhoz azonban társul az is, hogy a fiatalabbak alacsonyabb bérért is szerződnek; sőt némely munkáltatók azért alkalmaznak inkább a nyilvánvalóan kevésbé felkészült fiatalot, mert a kvalifikált(abb) idősebb számára nem tartják "illendőnek" minimálbért fizetni. Ezen utóbbi szempont érvényesül újabban már a női munkavállalók alkalmazásánál is, ami által *egyazon* személynek *egyszerre* az indokolatlan előnyben részesítése (ti. magával az alkalmazás tényével) és diszkriminálása (is) megvalósulhat (ti. a férfi munkavállalóknál alacsonyabb díjazás folytán). Végeredményben az alkalmazási diszkriminációt az előbb tárgyalt típuseset(ek)re vonatkozólag megállapító (közismert) ún. próbaperbeli ítélet ellenére az "évek óta érvényesülő diszkriminációs tendencia" lényegében nem változott, csak az álláshirdetések fogalmazása finomodott.³⁸

A munkajogviszony létesítéskori (direkt alkalmazási) egyszerű visszaélés az állami szférában is előfordul – jellegzetesen ismét az állami munkáltató szerve által valósítva, mégpedig akár a munkáltató hátrányára (mert ti. – egyedüli jelöltként – "protekción" munkavállalót alkalmaz), akár ellenkezőleg, inkább a

³⁷ Az effajta visszaélési "jelenség" érvényességi minősítéséről l. "A munkáltatói-szervi joggal visszaélés hatása a munkaszerződés érvényességére" c. tanulmányomat. *Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata*. 123. JPTE ÁJK, Pécs, 1996, 247-257. p.

³⁸ Munkaügyi felügyeleti és érdekvédelmi szakemberek tárgybani véleményét összegező újsághír. Magyar Nemzet, 1998. szept. 9., 9. p.

munkavállaló hátrányára – amiatt, hogy a minden tekintetben megfelelő jelentkezőt szubjektív okból elutasítja. Az ekkénti visszaélések (ide értve a diszkriminációt is) azért tekinthetők tehát (közvetlenül) alkalmazásnak, mert pusztán a munkajogviszony *létesítésével* (ti. csakis a felvétellel vagy az elutasítással) kapcsolatosak. A visszaéléssel történő (ekkénti) alkalmazás azonban valamiképp "állandósulva" kihat a munkajogviszony *tartalmára* is; mégpedig vagy a (hozzá társuló) már *eleve diszkriminatív* szerződési kikötés révén (mint az előbb példázott néhány esetben) vagy az érdemtelenül alkalmazott munkavállalónak is kijáró (legalább a) kötelező fizetési fokozat szerinti (s e révén a fizetést megszolgáltatóhoz képest szintén látens előnyben részesítést jelentő) díjazással. Az ilyen eredetű (közvetett) diszkrimináció azután tartósan "*megüli*" a *munkahelyi légkört*, mert ellene fellépni nem mer senki, az eljárni illetékesek pedig jellemzőnek mondhatóan, talán nem is tudják, hogy ez esetben sem csupán egy erkölcsileg rosszallott tényállásról van szó.

11. Az alkalmazási joggal való visszaélések tehát a munkajogviszony minden változatában jelen vannak, bár más-más módon és gyakorisággal (főképp) a magán és a (tágon vett) közszolgálati szférában. Ámde az effajta rendellenesség nem csupán a(z) alá-fölérendeltségi lényegű munkajogviszony létesítésénél lehetséges, hanem példázni lehet a *kötelmi szerződések* köréből is. S azért kell ennek az összehasonlításnak is hangsúlyt kapnia, mert a munkajogi efféle visszaélések minősítésére s általa a velük szembeni (amúgy is eléggé lanyha és nemakaródzó) fellépésre és védekezésre kedvezőtlenül hathat ki az a polgári jogi felfogás, mely szerint "a magánautonómia magját képező szerződési szabadság a legszemélyesebb jogok közé" tartozván, a szerződéskötés megtagadása sohasem minősíthető joggal való visszaélésnek.³⁹

Ezen tétellel kevésbé vág egybe a fentebb (10. alatt) gazdagon "illusztrált" alkalmazási diszkrimináció, amely ellen a "szerződéskötés megtagadása" a kötelmi szerződési szférában sincs bebiztosítva. Az elvibb problémát e körül mégis abban látom, hogy a szerződési szabadság valójában *nem* (alanyi) *jog*, hanem általánosabb jogi lehetőség, azaz "csak" egyfajta *jogi képesség* (szerződési.képesség). Szorosan ezzel – s ez a rációja az idézett állításnak – azért nem lehet visszaélni, mert (jogilag) ki van egyensúlyozva mintegy a másik félnek is a szerződési szabadságával. Ámde a szerződési képességeknek ezen (jogi) egyenlőségén áttörhet az egyik fél *gazdasági erőfölénye*, azaz *jogon túli hatalma*, amivel már bizony vissza lehet élni (s ami jogilag ugyanúgy releváns mint az igazi joggal visszaélés – ti. jogi kapcsolatokban).⁴⁰

³⁹ L. Lábadi Tamás: I.m. 146-147. p. – Hasonlót állít a Ptk magyarázata is; szintén valósággal a tudomány számára (is) kötelező axiómának tekintve a bírói gyakorlatból "levonható következtetést" (I.m. 38. p.); noha inkább fordítva kellene lennie...

⁴⁰ Álláspontom szerint hangsúlyt kell kapnia annak is, hogy a szerződési képesség egyenlőségén "rést találó" egyenlőtlenség, az egyik fél gazdasági többlethatalma, erőfölénye korántsem csak, sőt nem is elsősorban a szerződéskötés megtagadása formájában jelentkezhet (ti. a szerződési "joggal" visszaélésként), hanem éppenséggel *szerződési* (tartalmi-szolgáltatási) *aránytalanságban* kvázi szentesítést is nyerhet. S bár ezt a tipikusan feltételel érvénytelenségi (megtámadhatósági) tényállást "restituálni" nehezítheti a szerződés általi (amúgy a "pénzmosás" módján történő) "lefedettsége" (ti. a szerződés "becsületének" a védelme jegyében), én mégsem látom sokkal nehezebb "esetnek", mint amilyen akár egy "ex delicto" visszaélés orvoslása. – A fent(i) 11. pontban, ill. a 39. sz. jegyzetben) hiv. nézet (ek)hez azonban még meg kell jegyezmem, miszerint azok nem

Az ilyen gazdasági hatalmi kiegyensúlyozatlanság kifejezetten jellemző a munkaszerződési folyamatra, de viszonylag gyakran előfordul (ám hol az egyik, hol a másik oldalon) a kötelmi szerződések világában is, mégpedig akár az egyszerű visszaélés s nemcsak a diszkrimináció fogalomkörébe utalható "szerződéskötés megtagadása" formájában (durva esetként pl. bojkottálás céljából vagy egyébként a versenytárs kiiktatására irányulóan). Az viszont már más kérdés, hogy a szerződéskötés megtagadásával megvalósított joggal visszaélésnek valóban nem lehet direkt szankciója, azaz nem kötelezhető a visszaélő a nem kívánt szerződés megkötésére (ha viszont nem vagyunk tudatában a visszaéléssé minősítés e lehetőségének, akkor a kártérítési követelésig, netán a "diszkriminációellenes" szankció alkalmazhatóságáig sem juthatunk el).

12. Végül még a minősítési szempontból kritikusnak bizonyulható néhány fogalmat kívánok röviden, szinte csak érintőleg beiktatni témám gondolatmenetébe. Első hely "illeti meg" ilyenként a *korruptciót*, amelynek köztudottan széles lehetőséget kínál a munkajogviszony és amely akár egyszerű, akár diszkriminációs visszaélésnek a megvesztegetett (munkavállalói státusú) személy részéről történő elkövetését is célozhatja; utóbbi esetben tipikusan a megvesztegetőnek vagy egy általa protezsált harmadik személynek (munkajogi) előnyben részesítése révén. Az ily okból és módon foganatosított előnyben részesítés önmagában véve lehet ugyan igazolható is, ez a megvesztegetettet nem menti fel. Ám az ekképp előnyben részesített munkajogviszonyának a fenntarthatósága is megvizsgálandó; azért is, mert még az őt illető legkedvezőbb megítélés mellett is (ha ti. jóhiszemű volt) számolni kell az ő további (netán folyamatos) és már indokolatlan előnyben részesítésének veszélyével (vö. a 10. alattiakkal).

Sajátos visszaélési lehetőséget rejt magában a *jogszabály-kijátszás*, ami korruptcióval is kapcsolódhat, sőt egyes esetei bizonyos szempontból fogalmi rokon-ságot is mutatnak ez utóbbival. A jogszabály kijátszásának célja ugyanis – mint (legalább is) érezhető – a benne előírt köteletség, illetve felelősség alóli mentesülés, vagy megállapított jog, illetőleg előny, kedvezmény elnyerése; s értelemszerűen e végből az adott személy vagy az ő protezsáltja (netán az általa megvesztegetett fél) részéről a tényállásnak az elérni kívánt cél megkívánta manipulálása. Elégge jellemző példa erre (ismét közszolgálati területen) az, amikor a munkavállaló *kéri* a munkáltató általi felmentését (noha ő maga is lemondhatna); nem kétségesen (legalább) azért, hogy végkielégítésre legyen jogosult.⁴¹ Hasonlóan jellegzetesnek mondható jogszabály-kijátszási eset az, amikor az állami érdekeltsgű munkáltató jogutóddal történő megszűnése esetén (illetve megfelelőképpen előtte) néhány "kedves" munkatársát (szintén) felmenti (ti. az illetékes szerv) ugyancsak döntően a végkielégítésre való jogosultság végett.

(ill. sem) állítják direkte, hogy a szerződés *megkötése formájában* ne lehetne visszaélni a szerződéskötési "joggal", ám a felhozott indok annyira átfogóan, elvi értékűen fogalmazódott, hogy ahhoz képest a "szerződéskötés megtagadása" csak egy példázatnak tűnik. Ezért azután úgy tűnhet egyfelől, hogy a másik oldalon is meglévő (egyenlő) szerződési "joggal" (ti. ez alapon a szerződéskötésnek szintén a megtagadásával) "kivédhető" a visszaélés(es ajánlat); másfelől pedig úgy, hogy egy megkötött szerződés sohasem lehet joggal visszaélést szentesítő tartalmú.

⁴¹ Főképp az 1998. évi országgyűlési választásokat megelőzően fordultak elő tömegmértűen ilyen esetek – különösen az állami főtisztviselői körökben. Rendszerint a miniszter(ek) e formában is preferálni kívánta(k) "kliensei(k)" hűséges szolgálatát.

A (munkajogi) jogkövetkezmények levonása szempontjából mármost közvetlenül a jogszabály-kijátszásra célszerű alapítani az indokolást; azzal, hogy – legalábbis a példázott esetekben – a *sikánnal*, illetve a *diszkriminációval* analóg esetről lévén szó, megfelelőképpen az e tárgyú rendelkezések szerint kell eljárni. Figyelemmel azonban arra, hogy ha a munkáltatói szerv által *állami* munkáltató hátrányára történt az ebbéli visszaélés elkövetése, az elkövető szerv felettesének tulajdonképpen *hivatalból* el kell(ene) járnia. A *bizonyítást* illetően pedig a(z egyszerű) visszaélés-tilalomra nézve nincs ugyan rendelkezés, ám a (munkajogi) diszkriminációra vonatkozó *exkulpációs* szabály,⁴² miszerint a munkáltatónak (mint ti. elkövetőnek) kell (kimentőleg) bizonyítania (tekintve, hogy a munkajogviszonyban – fogalmi okból – csak a munkáltató követhet el diszkriminációt), az egyszerű joggal visszaélés tekintetében is megfelelőképpen alkalmazható (tekintve, hogy az egyszerű visszaélés is kimentési bizonyítást igénylő "zsánerű" tényállás). A szóban lévő esetben ez olyan "rendhagyóan" teljesülhet, hogy magának az elkövető szervnek (bár ő "csak" munkavállaló) kell kimentenie magát, hisz ő volt a joggal visszaélő (kvázi a szabályt erősítő kivételként).

Ugyancsak az előnyben részesítéses diszkrimináció (s vele szintén a munkáltatónak is a hátrányára történő visszaélés) lehetősége-veszélye miatt említést érdemel témámban még az *összeférhetetlenség* (néhány fajtája) is. Ennek leginkább tipikus idevágó esete az, amelyet *alá-fölérendeltségi* összeférhetetlenségnek nevezek.⁴³ Mint az összeférhetetlenség leginkább ismert, mondhatni, klasszikus alakzata ez a *vezetők* és (elsősorban) *rokonai* közvetlen vagy egyáltaláni beosztásos kapcsolatát, illetően munkajogviszonyát (a nepotizmust) "tiltja"; éppen azért, mert kirívó lehetőségét "kínálja" az igazolhatatlan előnyben részesítésnek. Ez a fajta kapcsolati forma az emberiség (ismert) történetének kezdetétől fogva "provokálta" az (objektív!) erkölcsöt, ám az uralkodó rétegek erkölce annál inkább "igényelte". Jogállami körülmények között azonban az effajta kapcsolati (összeférhetetlenségi) kör bővítése iránt alighanem nagyobbra tehető (erkölcsi) igény van, mint ahogy erről jogszabályaink jelenleg rendelkeznek.⁴⁴

Hasonlóképpen a főlé-alárendeltségi összeférhetetlenségi körbe vonom a *döntési-felügyeleti függőségben* lévő vagy ilyen funkciójú (munkáltatói) szervezetek legalább döntési hatáskörű tagjainak esetleg kölcsönösen, egymásnál történő munkajogviszonyba lépését, illetve ennek kontraindikáltságát. Eme összeférhetetlenségi fajtának a rendeltetése a döntési, az ellenőrzési visszaélések, valamiképp szintén (és enyhén szólva) az igazolatlan előnyben részesítések

⁴² Az Mt. 5. § (2) bek., amelyet a Közalkalmazottak jogállásáról (Kat.) és a Köztisztviselők jogállásáról szóló törvény (Kszt) is átvész [a Kat. 3. §; ill. a Kszt. 71. § (2) bek. a) pont].

⁴³ L. Román László: Munkajog II. 79-81. p.

⁴⁴ A "nagyobb igényt" vonatkoztatom részint magára az alá-fölérendeltségi kör megvonására (l. erre nézve uo.), részint a szabályozás jelenlegi módjára. A Kat. pl. csak az "általában vett" összeférhetetlenséget tiltja [a közalkalmazott számára, de kvázi a munkáltató(já)hoz címzetten]; azaz ismertnek veszi (részükről) az összeférhetetlenséget fogalmilag is, de fajtái szerint is (ami erős túlzásnak vehető). Ráadásul az összeférhetetlenség "egyes eseteinek" közszolgálati viszonyra vonatkozó szabály általi megállapítására ad felhatalmazást [tehát akár kollektív szerződésben, akár közalkalmazotti szabályzatban; noha erről az egységesség miatt is jogszabályban kellene rendelkezni (l. a Kat. 41. §-át)]. A Kszt-t (21-22. §) ez a kritika csak részben illetheti, de ennek kifejtése helyett utalok a tankönyvemre (uo.).

(többé-kevésbé palástolt) megvásárlásának, azaz egyúttal a *korruptciónak* is az "üldözése".⁴⁵

Említést érdemel itt még a *le-* vagy *elkötelezettségi*(nek nevezhető) összeférhetetlenség, amelyet az előbbtől abban látom különbözni, hogy – szintén valamely döntési funkció szempontjából – nem annyira egy további munkajogviszonyban állás, hanem az *érzelmi* (főképp politikai) vagy (pusztán) *érdekeltségi kötődés* jár az előnyben részesítő döntési orientáltság következményével (pl. a bírakra ez is vonatkozik).⁴⁶ Összeférhetetlenségi tényállásként ugyan nem jegyzett, bár könnyen beláthatóan ilyen viszonylat az, amelyet *lekötöttségi* összeférhetetlenségnek nevezek;⁴⁷ azon meggondolásból, hogy a *további munkajogviszony* (a másodállás és a mellékfoglalkozás) a munkáltatóval szemben vállalt munka többnyire szintén burkolt csökkentésével – a munkavállaló saját előnyére – valójában diszkriminál(hat)ja a munkáltatót, ti. a további munkáltató(k)hoz képest (ám ezzel szemben a magán munkáltató tulajdonképpen direkt jogi szabályozás nélkül is "felkészültnek" tekinthető⁴⁸). E szempontból az állami (érdekeltségű) munkáltató a fő veszélyeztetett – mint ez köztudottnak is tekinthető. Ezért azután (a tág értelemben vett) közalkalmazottak további munkajogviszonyának *szám és díjazás* szerinti (arányos) *korlátozásához* feltétlenül vissza kellene térni.

Mint érezhető, ezt a fajta, vagyis a lekötöttségi összeférhetetlenségből eredő korlátozást nem pusztán egy közérdekű célszerűségi szempont diktálja (miképp általában sem az összeférhetetlenségi korlátozást), hanem az *érdekarányosság* s vele a *jogegyenlőség*(nek legalább ez a fajta, vagyis a kiegyenlítő igazságossági) követelménye is. A további munkaviszony korábbi erős (kvázi mennyiségi) korlátozásának eltörléséhez ugyanis a munkavállalás szabadságát sértő voltára hivatkozással folyamodtak – mit sem törődve azzal, hogy a "fordított logika" valószínűbb. Az ti., hogy a munkavállaló a munkajogviszonyba lépéssel (ideiglenesen) "kimeríti" munkavállalási szabadságát – lényegében annyit hagyva meg belőle, hogy ezt a viszonyt "alkalomadtán" megszüntesse. A(z emberi) szabadságok bármiféle, az alkotmányosan is indokolt korlátozásától különösen a diktatúrák romjain létrejött "szabad jogrendszerek" húzódoznak (átcsúsztatva "a ló másik oldalára" mint ez nálunk egyébként is nagyon széles körben megfigyelhető); még-

⁴⁵ L. közelebbről uo. 80. p.

⁴⁶ Leírását l. u.o. 85. p. – A Kszt. 21. § (5) bek. a) pontjának második fordulata, valamint b) pontjának (inkább csak) az első fordulata rendelkezik ebben az értelemben. – Ily tartalmú összeférhetetlenség miatt az Mt. is megállapít egy relatív (megállapodással feloldható) korlátozást a vezető munkavállalókra nézve [191. § (2-5) bek.].

⁴⁷ Leírását l. uo. 86-87. p. – Megjegyzem, hogy az ilyen, kvázi agyelszívási jellegű összeférhetetlenséget a Kat. csak mint egyszerű további munkaviszonyt szabályozza és csak a másodállást kövte a munkáltatói *hozzájárulás* feltételéhez; a mellékfoglalkozás tekintetében pedig előzetes *bejelentési* kötelezettséget ír elő a munkavállaló számára, amelyet azután csak (értelmszerűen a szakmai köztudatban ilyenként ismert) összeférhetetlenség címén *tilthat meg* a munkáltató. – A Kszt. viszont ezt a fajta további munka(-végzéssel járó) jogviszonyt csak (taxált kevés kivétellel) munkáltatói *engedély* alapján engedí meg létesíteni – a köztisztviselő számára; míg a vezető köztisztviselőt (ugyanazon kivételekkel) eltiltja ettől [21. § (3) bek.]. Az effajta korlátozás azonban, mondhatni, hatástalan(nak bizonyult) a jelenlegi amorális magyar viszonyok között.

⁴⁸ Megjegyzem, hogy az Mt. részint a vezető további munka(végzési) viszonyra lépését a munkáltatóval történő megállapodás függvényében teszi lehetővé [lényegében a Kat- és Kszt-beli (a 47. jegyzetben utalt) kivételekkel (191. § 1. bek.)]; részint általában a munkavállalók számára önértékvédelmi okból teszi megtilthatóvá a munkáltató által [108. § (1-2) bek.]

pedig – "becslésem" szerint – részben az arányérzék "elállítódása" okán, részben nyilván a diktatórikus "vonások" továbbélésének vádjától is tartva.

LÁSZLÓ ROMÁN

DIE NATUR DER RECHTSGLEICHHEIT UND DAS EIGENARTIGE "VORKOMMEN" IHRER HAUPTANOMALIEN IM ARBEITSRECHT

(Zusammenfassung)

Die Abhandlung stellt zunächst einen Vergleich der Rechtsgleichheit mit der Unter- und Überordnung an, wobei festgestellt wird, daß die letztere in begrifflicher Hinsicht nicht mit der Verneinung der Gleichheit gleichzusetzen ist. Ohne Garantien der Rechtsgleichheit wird jedoch die Unter- und Überordnung zu einem Herrschafts- und Ausgeliefertseinsverhältnis, das bereits den Charakter der (Rechts-) ungleichheit aufweist. - Im Anschluß daran vergleicht der Autor die Gleichheit mit der Gleichbehandlung und gelangt zur Erkenntnis, daß zur Gleichheit außer der Gleichbehandlung auch die durch Proportionalität geprägte (auf Ausgleich ausgerichtete) Gleichheit gehört. Der ersteren entspricht die Diskriminationsstruktur, der letzteren die Struktur des einfachen Mißbrauchs (der Schikane). - Die Studie vertritt den Standpunkt, daß die (Rechts-)gleichheit von ihrer Natur her kein subjektives Recht, sondern – in einem Rechtsstaat – zu den allgemein geltenden, für das gesamte Rechtssystem charakteristischen Grundsätzen gehört.

Der zweite Teil der Abhandlung setzt mit der begrifflichen Präzisierung des Rechtsmißbrauchs und der Diskrimination an, und gelangt zum Schluß, daß auch die Diskrimination einen Rechts- und Machtmißbrauch verwirklicht. In der Abhandlung wird somit unter dem allgemeinen Begriff des Mißbrauchs die Diskrimination mit dem einfachen (im üblichen Sinn verstandenen) Mißbrauch zu einer Einheit zusammengefaßt. Hiernach erörtert der Autor, indem er sie mit Beispielen veranschaulicht, die Korruption, das Umgehen der Rechtsnormen sowie die Unvereinbarkeit unter dem Aspekt der Rechtsgleichheit, d.h. als Tatbestände ihrer möglichen und häufigen Verletzung, und zwar insbesondere im Hinblick auf ihr Vorkommen im Arbeitsrecht, auf ihre Beurteilung in der arbeitsrechtlichen Praxis bzw. auf ihre Sanktionierung.

JÓZSEF RUSZOLY

Gesetze über die Enteignung in Ungarn (1836–1944)

Ein Grundriß

*mit der authentisch-offiziellen deutschen Übersetzung des GA-s 41 vom Jahre 1881
im Anhang*

In meinem in französischer Übersetzung vorgelegten schriftlichen Referat (*Lois sur l'expropriation en Hongrie 1836–1944*)¹ beschäftige ich mich mit drei Themenkreisen.

Erstens habe ich eine kleine Übersicht über den *Begriff* und über die *Entwicklungsgeschichte* der modernen Enteignung vom ausgehenden 12. Jahrhundert bis zum 19. Jahrhundert in einigen europäischen Staaten gegeben. „Unter Enteignung ist die zwangsweise Inanspruchnahme privaten Eigentums für öffentliche Zwecke zu verstehen, die dem einzelnen ein besonderes Opfer im Interesse der Allgemeinheit durch hoheitlichen Akt aufbürdet und in einem rechtlich geordneten Verfahren gegen Entschädigung erfolgt. Der Rechtsbegriff E[nteignung] bezeichnet also nicht jegliche Entziehung von Eigentum einzelner durch die öffentliche Gewalt.“² Die moderne Institution der Enteignung tauchte mit der Entwicklung der unverletzlichen Institution des bürgerlichen Eigentums, als dessen radikalster, so auch mit der Möglichkeit ihrer ganzen Aufhebung verbundene Beschränkung, erst um die Wende des 18–19. Jahrhunderts in den Gesetzgebungen der Staaten unseres Kontinents auf. Die sich mit diesem Thema befassenden deutschen, österreichischen und ungarischen Autoren trotz ihrer sonst gegensätzliche Auffassungen vertraten einstimmig die Ansicht, daß *die Enteignung jenes Recht der Staaten sei, demzufolge kann der Staat das Privatvermögen — die Eigentumsrechte oder andere dinglichen Rechte — der Staatsbürger auf Grund des öffentlichen Interesses bzw. des Gemeinwohls — mit vollwertigen Entschädigungspflicht verbunden — in Anspruch nehmen*.³

¹ Vgl. *Lois sur l'expropriation en Hongrie 1836–1944* par József Ruszoly (Szeged). Société Jean Bodin pour l'Histoire Comparative des Institutions. Congrès d'Anvers, 8–11 mai 1996. „L'expropriation“. Rapport général. 19 p. (Vervielfältigtes Manuskript.)

² G. Beusser: Enteignung. HRG 1:941–944. Zitat: 941. Vgl. Ruszoly József: Európa jogtörténete. Az „újabb magánjogtörténet“ Közép- és Nyugat-Európában. [=Európa's Rechtsgeschichte. Die Neuere Privatrechtsgeschichte in Mittel- und West-Európa. Inhalt; 429–430.] Budapest, ¹1996, ²1997. 310–311.

³ Aus der Literatur: *Mittermayer*: Gezwungene Eigenthumsabtretung (expropriation pour cause d' utilité publique). = Carl von Rotteck — Carl Welcker's Saats Lexikon oder Encyclopaedie der Staatswissenschaften. 7:16–28. (Altona, 1839); *Meyer*, Georg: Das Recht der Expropriation. Leipzig 1868; *Grünhut*, C. S.: Dar Enteignungsrecht. Wien, 1873; *Prazak*, Georg: Das Recht der Enteignung in Österreich unter Berücksichtigung der auswärtigen Gesetzgebungen und der einheimischen Spruchpraxis. Prag, 1877;

Mit Bezug auf die Stellung der Enteignung im Rechtssystem vertrat die Mehrheit der Autoren von 19. Jahrhundert gleiche Ansicht, wonach die Enteignung eine solche *staatsrechtliche Institution* sei, die durch die Übertragung der Vermögensrechte von der enteigneten Person (Expropriat) auf den Enteignenden (Expropriant) mit der Entschädigungspflicht verbunden grundsätzlich *auf dem Gebiete des Privatrechts rechtliche Wirkungen hat*.

Zweitens wurde es versucht, das *Zustandekommen* der einzelnen, diese Institution betreffenden *ungarischen Gesetze* in ihrer chronologischen Reihe darzustellen. Zur Zeit des ungarischen Vormärzes waren es: der Gesetzartikel (GA) 25 vom Jahre 1836 über den geplanten Ausbau der 13 "kommerziellen Wege" (Eisenbahnlinien und Kanäle), der GA 26 vom Jahre 1836 über die Kettenbrücke an der Donau zwischen Buda und Pest, der GA 10 vom Jahre 1840 über die Wasserregulierung, der GA 37 vom Jahre 1840 über den Donau–Theiß Kanal, der GA 40 vom Jahre 1840 über die teilweise durch Ungarn laufend geplante Eisenbahnlinie Wien–Triest.

Zur Zeit des Neoabsolutismus auch in Ungarn wurde das ABGB 1852 eingeführt; die besondere Enteignungsfälle wurden durch Ministerialverordnungen über den Straßenbau (1854) und über das Wasserbauwesen (1857) geregelt.

Nach dem österreichisch-ungarischen Ausgleich (1867) wurde von der ungarischen Legislative ein allgemeines Enteignungsgesetz (GA 55 vom Jahre 1868) und ein spezielles Gesetz über die Expropriation auf den Gebieten der beiden Hauptstädte: Buda und Pest (GA 56 vom Jahre 1868) angenommen. Das letztere diente die Vorbereitung des Ausbaus der vereinheitlichter Hauptstadt: Budapest (1872/73). Ein ähnliches Spezialgesetz bekam die südungarische Stadt Szeged auch nach der großen Wasserüberschwemmung von der Theiß (GA 19 vom Jahre 1879).

Dem Drang der Provinzialstädte folgend hatte man sich im Ministerium für öffentliche Arbeiten und Verkehrswesen schon im Jahre 1876 einen Gesetzentwurf über die Enteignung redigiert. Trotzdem hat der damalige zuständige Minister Paul Ordódy erst am 14. Mai 1880 eine durchgreifende Regelung dieser Rechtsinstitution enthaltende Gesetzesvorlage im Abgeordnetenhaus eingereicht. Sie wurde von der Justizkommission des Hauses nur mit vielen, aber nicht grundlegenden Veränderungen versehen beinahe nach einem Jahre wieder dem Plenum des Hauses zurückgesandt. Während der — mit den vorigen verglichen — etwas heftiger verlaufenen Debatte, am 25. April 1881 hatte Dániel Irányi, ein führender Mitglied der oppositionellen 48-er Unabhängigkeitspartei, der nach dem Freiheitskampf von 1848/49 die größte Zeit seiner Emigration in Paris verbrachte, dem Beispiel des französischen Enteignungsgesetzes vom Jahre 1841 folgend die Einföhrung in den Text die "*vorherige Entschädigung*" (ung. "*előleges kártalanítás*") gefordert, sein diesbezüglicher Vorschlag wurde aber von der Majorität der damaligen liberalen 67-er Regierungspartei, als eine unpraktische, das Enteignungsverfahren außerordentlich komplizierende und erschwerende Regelung empfunden und übergestimmt. Der Kommissionsvorschlag wurde — abgesehen von den, durch das Abgeordneten-, bzw. Magnatenhaus vorgenommenen einigen kleineren

Hartmann, Bernhard: Das Gesetz über Zwangsabtretung des Grundeigentums für öffentliche Zwecke von 17. November 1837 nebst den Abänderungen des Gesetzes zur Ausführung der Reichscivilprozessordnung. Würzburg, 1879; Harrer Ferenc: A kisajátítási jog [=Das Enteignungsrecht]. Budapest, 1896; Balás Gábor: Magyarországi kisajátítási jog [= Das Enteignungsrecht in Ungarn]. Budapest, 1938; Kampis György — Varga József: Kisajátítás [= Enteignung]. Budapest, 1970; Tisza Tibor: A kisajátítás [= Die Enteignung]. Miskolc, 1994.

Veränderungen — als neues und einheitliches Enteignungsgesetz am 31. Mai 1881 sanktioniert und verkündet (GA 41 vom Jahre 1881).⁴

Der mit der Regelung von 1868 verglichen keine grundlegenden Veränderungen enthaltende Kodex vom Jahre 1881 erweiterte den ungarischen Verhältnissen und Erfahrungen mehr entsprechend die Möglichkeit der Enteignung, verfaßte die aus der Enteignung folgende materielle Rechtsverhältnisse präziser, eindeutiger und — die privilegierte Lage der Hauptstadt aufhebend — vereinheitlichte die Organisations- und Verfahrensregelungen.

Damit beendete sich die erste Phase der Entwicklung der Enteignungsgesetzgebung in Ungarn. Die während den späteren Jahrzehnten geschaffene Gesetze haben diese Institution mehr oder weniger betroffen, so zum Beispiel durch die Schaffung immer neueren Enteignungszwecke, eine neue grundlegende Änderung aber ließ bis 1951 auf sich warten, trotz den Umständen, daß die diesbezügliche Ansprüche und Wünsche — besonders von der Hauptstadt — mehrmals hervorgebracht wurden.

Aus dieser zweiten Periode der Enteignungs-Legislation von Ungarn nennenswerte Gesetze sind: der GA 39 vom Jahre 1881 über den Denkmalschutz, die Industrieförderungsgesetze (GA 13 vom Jahre 1890, GA 49 vom Jahre 1899, GA 3 vom Jahre 1907), das Naturschutzgesetz (GA 4 vom Jahre 1935) und die Bau- und Ansiedlungsgesetze (GA 28 vom Jahre 1913, GA 6 vom Jahre 1937).

Drittens habe ich mich historisch-dogmatisch mit den einzelnen institutionellen *Teilproblemen* — so zum Beispiel mit den allgemeinen Prinzipien, mit den Enteignungsfällen, mit den Enteignungsobjekten, mit der Frage der Entschädigung und mit der organisatorisch-prozessuellen Regelung — beschäftigt.

Jetzt möchte ich in diesem Kurzreferat eine kleine Zusammenfassung meiner Ergebnisse bieten.

(1) Sei es mir gestattet vor allem festzustellen, daß die Regelung der Enteignung in den kontinentalen Staaten Europas im 19. Jahrhundert *unter dem determinierenden Einfluß der französischen Gesetzgebung* stand. Besonders wichtig war in dieser Betrachtung die Rolle des französischen Expropriationsgesetzes vom Jahre 1833. Es ist zweifellos festzulegen, daß die ungarische Gesetzgebung sowohl im Jahre 1836, als auch im Jahre 1868 von der französischen Gesetzgebung zum Teil direkt, zum Teil indirekt beeinflußt wurde.

Man darf natürlich diese Beeinflussung — und auch im allgemeinen die kodifikatorischen Wirkungen einzelner ausländischen Gesetze bzw. Gesetzbücher — nicht bloß juristisch betrachten. Im Gegensatz soll man sie im engeren Zusammenhang mit der ökonomischen, sozialen und politischen Lage des gegebenen Landes bewerten.

Die moderne Institution der Enteignung entstand zur Zeit der bürgerlichen Umgestaltung der kontinentalen Staaten. Ihre Entwicklung zeigt damit eine Korrelation; so zum Beispiel mit der Modernisierung des Verkehrswesens durch den Bau der Eisenbahnlinien. Es zeigen auch die Debatten über die Enteignung in der ungarischen Reformdiät 1832–1836. Die progressiven Reformpolitiker — Graf István Széchenyi, Ferenc Deák, Ödön Beöthy und der junge Lajos Kossuth —, die sich durch die Aufhebung der "feudalen" Gebundenheiten Schaffung eines freien bürgerlichen Eigentums ihr Wort erhoben hatten, forderten im Interesse des Gemeinwohles auch die radikalste Beschränkung des Privateigentums durch ein Enteignungsgesetz.

⁴ Siehe in authentischer Übersetzung im Anhang.

(2) Das *allgemeine Prinzip* der Enteignung (*expropriatio, kisajátítás*) wurde in Ungarn auch durch die in den ausländischen Gesetzen wohlbekannten Begriffe anzuwendend geschaffen.

So hatte der Gesetzartikel 25 vom Jahre 1836 das *Gemeinwohl* des Landes (*utilitas publica Regni, az ország közjáva*) zum Grundprinzip der Enteignung erhoben. Der GA 55 vom Jahre 1868 hatte auch das *Gemeinwohl* (*közjó*) als Fundament betrachtet. Der GA 56 vom Jahre 1868 hatte daneben auch die speziellen Interessen der beiden Hauptstädten Buda und Pest in Betracht genommen. Endlich hatte der GA 41 vom Jahre 1881 den Begriff des *öffentlichen [allgemeinen] Interesses* (*közérdek*) in Vordergrund gestellt.

(3) Auf dem Gebiete der *Enteignungszwecke*, bzw. *Enteignungsfälle* kann man von Gesetz auf Gesetz eine stufenweise Ausdehnung feststellen.

Der GA 55 vom Jahre 1868 hat neben dem Eisenbahn- und Kanalbau und der Flußregulierung auch noch zum Zwecke von Landstraßenbauten, zur Entwässerung von Mooregebieten und zur Verhinderung der Streifversandungen, sowie auch zum Bau von Brücken, zur Aufstellung von Telegrafslinien, Hafen, Lagern und Docks und zu den Festungsbauten, die Enteignung ermöglicht.

Der GA 56 vom Jahre 1868 hat in den beiden Hauptstädten über diese noch auch zum Zwecke von a) Bau neuer Straßen, Gassen und Stadtplätze, die Vergrößerung der schon vorhandenen; b) zur Vergrößerung von Schulen, Krankenhäuser, humanitäre Instituten, Gefängnisse und Arbeitshäuser; c) zur Aufstellung von historischen Denkmäler und d) noch — durch eine Ergänzung der Zentralkommission des Abgeordnetenhauses — zur Aufstellung von Staatsgebäuden (§ 1.), weiterhin noch zum Abbau für die gesundheitsschädlichen oder feuergefährlichen Fabriken die Enteignung ermöglicht (§ 2.).

Der GA 41 vom Jahre 1881 hat die obgenannten Ziele genauerer ingeschrieben bzw. voneinander abgegränzt, andererseits hat es noch einige neuere hinzugefügt. Man kann als Beispiel noch erwähnen, daß — als Ergebnis eine Ergänzung der Kommission — wurde der Text: "*Regulierung von Flüssen*", in: „*Regulierung von fließenden Gewässern*" (in autentischer Übersetzung: *Regulierung der Flusswässer*) abgeändert worden, was im gegebenen Falle auch auf die Regulierung von Bächen die Enteignung ermöglichte. (Früher gab nur Annahme eines selbständigen Gesetzes [GA 13 vom Jahre 1872] Möglichkeit zur Regulierung des Baches *Sink* in Süd-Siebenbürgen [heute: Rumänien].) Als eine Neuerung kann zum Beispiel der II. Punkt des § 1 dienen, der den Bau von Staatsgebäuden und öffentlichen Institutionen auf dem ganzen Landesgebiet zur Rechtsgrundlage einer Enteignung erhob. Bedeutend waren jene Paragraphen des Gesetzes, die den ländlichen Ansprüchen entsprechend, die Verordnung von *lokalen Enteignungen* regulierten. Der Gesetzgeber machte den Ausmaß dieser Enteignungen von der rechtlichen Stellung und von der Gewohnerschaft der betreffenden Gemeinde (Stadt) abhängig. Der Kodex entgegen der früheren allgemeinen Regelungen — die Enteignung ermöglichten — erlaubte jetzt auch die Enteignung zum Zwecke der *Vergrößerung und zweckmäßigeren Umgestaltung bzw. Einrichtung* bestimmte Bauten.

(4) Die Enteignung konnte nach den ungarischen Regelungen grundsätzlich und ausgesprochen auf *Liegenschaften* (in autentsicher Übersetzung: *Realität*, „unbewegliche Sache") — d.h. auf Grundstücke bzw. Gebäude — vorgenommen werden. Es wird hier ein ständiges Regel von der Zeit des Dualismus zitiert, wonach "die Enteignung kann weder die rechtliche Qualität des enteignenden Grundstückes, noch der soziale Stand des Eigentümers oder Besitzers verhindern". Es ist interessant

und bemerkenswert, daß die Gebiete der enteignungsbaren Ligenschaften parallel mit der Ausdehnung der Enteignungszwecke bzw. Enteignungsfälle enger geworden wurden. Man darf die Liegenschaften, die wissenschaftliche oder andere gemeine Zwecke — so religiöse, kirchliche, ehrfrüchtige und Bildungszwecke — dienten, auf industrielle Zwecke nicht enteignen (GA 13 vom Jahre 1890, GA 49 vom Jahre 1899, GA 3 vom Jahre 1907). Die Gesetzte für Industriebeförderung ermöglichten ursprünglich (1890, 1899) für den Bau der industriellen Objekte nur solche landwirtschaftliche Gebiete enteignen, die in "gemeinem Eigentum" (*közületi tulajdon*) — d.h. im Eigentum einer Gemeinde, eines Munizipiums oder des Staates — waren. Als Minister für Handel Ferenc Kossuth (Sohn von Lajos Kossuth) versuchte in seiner Gesetzesvorlage 1907 die Enteignung für industrielle Zwecke auf die in Privateigentum stehenden landwirtschaftlichen Besitze erweitern, traf er im Abgeordnetenhaus mit einem großen Widerstand. Nach heftigen Debatten ist es ihm gelungen, einen kleinen Schritt vorwärts zu tun. Nach dem GA 3 vom Jahre 1907 darf man zum Zwecke industrieller, landwirtschaftlicher und forstlicher Betriebseisenbahnlinien, Leitungen verschiedener Art und Wasserwerke auch in Privateigentum stehende landwirtschaftliche und forstliche Gebiete inanspruchnehmen.

Vielleicht soll man auch als eine Spezialität betrachten, daß eine Möglichkeit auch auf die Enteignung der mit dem Grundstück verbundenen Rechte „feudalen“ Ursprungs [*Realrechte*] gegeben war. Solche waren hauptsächlich die verschiedenen innerstaatlichen *Zollrechte*. Daneben wird es hier noch erwähnt, daß der GA 41 vom Jahre 1881 eine Möglichkeit auf die provisorische Enteignung *des Schankrechts* zum Zwecke der Aufstellung der Bahnhofgaststätte (ung. *resti*) bot.

(5) Die ungarische Gesetzgebung lag ein großes Gewicht auf die *Entschädigung*, die ja das grundlegende Element der modernen Enteignung war. So hatten der GA 25 vom Jahre 1836 über *eine vollkommene und vollwertige Schadloshaltung* (*bonaficatio plena et adaequata; tökéletes és teljes mérvű kárpótlás*), die Gesetzartikel von der Zeit des Dualismus über eine *tatsächliche und vollständige Entschädigung* (*valódi és teljes kártalanítás*) gesprochen. (In der authentischen Übersetzung von § 23 des GA-s 41 vom Jahre 1881: *wirkliche und volle Entschädigung*.)

Im Bezug des Termins der Entschädigung kann festgestellt werden, daß die ungarische Gesetzgebung niemals die vorherige Entschädigung deklariert hat. Der Expropriant erwarb den Besitz gleichzeitig mit der administrativen Entscheidung über die Enteignung, aber das Eigentum des Objekts auf ihn vom Expropriat nur nach der Entschädigung übereignet worden war.

(6) Das *Organisations- bzw. Verfahrenssystem* der Enteignung war immer eine Streitfrage in der Gesetzgebung. Im Jahre 1836 betrachtete die Mehrheit der Ablegaten die Enteignung als eine gesetzgeberische Aufgabe. Sie wollten nach dem englischen Beispiel (*privatbill*) von Fall zu Fall die einzelnen Enteignungsansprüche der Privatunternehmungen in Rahmen spezieller Gesetzartikel regulieren. Es war aber bei uns praktisch unlösbar, weil der ständische Reichstag — dem englischen Parlament gegenüber — nur selten, in jeden drei Jahren tagte. Von dieser Ursache ausgehend wollte der Reichstag *eine ständige Landeskommision* (*országos állandó küldöttség*) wählen und mit der Aufgabe der Erledigung der Enteignungsansprüchen zwischen den Diäten beauftragen. Nach diesem Plan hätten die allen Enteignungsangelegenheiten — die Bewilligung der Unternehmung, die Abtretung des Grundstückes, die Feststellung der Schadloshaltung und auch die praktische Ausführung — auf diese Kommission

überlassen worden. Es war aber schon eine heikle Verfassungsfrage! Der König Ferdinand stimmte natürlich zu diesem neuen Ständeorgan nicht zu.

So sind auch in Ungarn vom Anfang an — als in Österreich und allgemein in Europa auch — die Kompetenzen im Bezug der Enteignung geteilt worden. Mit gewisser Verallgemeinerung kann man sagen, daß die Bewilligung der Enteignung prinzipiell die Aufgabe der Gesetzgebung blieb. Seit dem Dualismus gehörte der Enteignungsbewilligung in die Kompetenz des zuständigen Ministers. Er war nach Hauptregel der Minister für öffentliche Arbeiten und Verkehrswesen (in autenthischer Übersetzung: Minister für öffentliche Arbeiten und Kommunikation [!]). Seit der Abschaffung dieses Ministeriums durch GA 18 vom Jahre 1889 wurde diese Kompetenz zwischen dem Minister für Handel und dem Minister für Landwirtschaft verteilt. Die Aufstellung eines Enteignungsplanes und die Entscheidung über die Enteignung (d.h. *das Abtretungsverfahren*) gehörte zur Kompetenz der lokalen, autonomen Verwaltung; die Feststellung der Entschädigung (d.h. *das Entschädigungsverfahren*) fiel in die Kompetenz der ordentlichen Gerichte.

Als eine Besonderheit können wir erwähnen, daß nach dem GA 56 vom Jahre 1868 auf dem Gebiete *Buda und Pest* für das Entschädigungsverfahren *statt* des ordentlichen Gerichtsstuhles — dem englischen und französischen Muster gemäß — aus den Hausbesitzern bestehendes *spezielles Schwurgericht* beauftragt wurde.

Zur Feststellung der Entschädigung — im Falle, wenn bei der Anfertigung des Enteignungsplanes diesbezüglich keine gütliche Vereinbarung vorgenommen wurde — die Zuständigkeit jenem *Gerichtsstuhl (törvényszék)* zukam, der übrigens Besitzgericht [*Kausalgericht*] — in der ursprünglichen Fassung "Sachgericht" — des enteignenden Grundstücks war (GA 55 vom Jahre 1868).

Der Gerichtsstuhl hat unmittelbar nach der Entgegennahme des Enteignungsplanes zwischen den Parteien eine an Ort und Stelle vorzunehmende Verhandlung angeordnet; dazu hat er eine *Gerichtsdelegation [Gerichtskommission]* entsandt (einen Richter und einen Protokollführer). Diese Delegation hat zwischen den Parteien das Zustandekommen einer gütlichen Vereinbarung zu unternehmen versucht, dann — unter der Mitwirkung der Parteien — eine, aus drei Mitgliedern bestehende *Schätzungskommission* aufgestellt, mit der Aufgabe, eine Schätzung des Grundstückes vollzuziehen, worüber sie einen Bericht erstattete. Die Delegation hat die während dieses Vorbereitungsverfahrens zustande gekommenen Akten — die Dokumente über die Vereinbarung, bzw. den Bericht der Schätzungskommission — dem Gerichtsstuhl unterbreitet, der auf Grund dieser Akten ohne die Vernehmung der Parteien meritorisch entschied. Diese Entscheidung mußte: a) die genaue Umschreibung des zu enteignenden Grundstückes, und b) die *Art und Maß der Entschädigung* enthalten. Die vom Entscheid betroffene Partei konnte aber gegen diese nur wegen der Verletzung der auf das Entschädigungsverfahren bezogenen prozessuellen Regeln eine *Nichtigkeitsbeschwerde* erheben, über die dann der königliche Kassationshof (ursprünglich die königliche Septemviraltafel) rechtsgültig entschied.

Eine wesentlichere Änderung wurde 1881 beim Entschädigungsverfahren unternommen, indem die für das Grundstück zuständigen Sachgerichte [*Kausalgerichte*] bildenden königlichen *Gerichtsstühle (kir. törvényszék)* in erster Instanz *generell* zuständig wurden. Das erstinstanzliche allgemeine Verfahren wurde im wesentlichen nicht geändert, gegen den gefällten Urteil aber statt der auf formellen Gründen erhobenen Nichtigkeitsbeschwerden — als es schon auch vom GA 19 vom Jahre 1879 bestimmt wurde — gegen die Art und Weise bzw. Maß der Entschädigung eine

Appellation zur königlichen *Gerichtstafel [Tafel]* (kir. *ítélőtábla*), und von dieser Instanz zum obersten Gerichtshof: zur königlichen *Kurie* (kir. *Curia*) ermöglicht wurde.

Zusammenfassend stellt man fest, daß die heimatliche Einführung der Enteignung (1836), die Vervollständigung ihrer Anwendung (1868) und ihre Kodifizierung (1881) zusammen mit der westeuropäischen Entwicklung geschah. Unsere Enteignungsgesetze haben zu ihrer Zeit die entwickeltsten Lösungen entscheidend *französisches Ursprungs* übernommen und damit die heimatliche bürgerliche Entwicklung befördert.

Der Gesetzartikel 41 vom Jahre 1881 blieb — mit gewissen Erweiterungen und Modifikationen — bis zum Jahre 1951 in Geltung. Einzelne Gesetze (so zum Beispiel das Baugesetz vom Jahre 1937) erweiterten die Rechtstitel, aber sie brachten keines Novum in die fundamentale Konstruktion dieser Rechtsinstitution.⁵

⁵ Publikationen des *Verfassers* zu diesem Thema: Zur Geschichte der Regelung der Enteignung in Ungarn im 19. Jahrhundert. (Szeged, 1974) /Rechtshistorische Konferenz Krems, Szegediner Referate/; A kisajátítás törvényi szabályozásának története Magyarországon (1836–1881). Acta Jur. et Pol. Szeged, Tom. XXIV. Fasc. 3. (1977). Zusammenfassung: Geschichte der gesetzlichen Regelung der Enteignung in Ungarn (1836–1881) (8–40.); A kisajátítás törvényi szabályozásának története Magyarországon (1881–1944). Acta Oeconomica Szeged, Tom. I. Fasc. 20. (Separatum aus der Festschrift Nagy Lajos Emlékkönyv, 1996). Inhalt: Geschichte der gesetzlichen Regelung der Enteignung in Ungarn (1881–1944). (286.); Kisajátítási törvények Magyarországon (1836–1944). Jogtudományi Közlöny, 1996. április, 153–161. Summary: Acts on Expropriation in Hungary (1936–1944). Zusammenfassung: Gesetze über die Enteignung in Ungarn 1836–1944. Neuveröffentlichung in: *Ruszoly József*: Alkotmány és hagyomány. Újabb jog- és alkotmánytörténeti tanulmányok. Szeged, 1997. 253–265.

ANHANG

(Eine Quellenedition)

XLI. Gesetz-Artikel vom Jahre 1881 über die Enteignung

(Sanktionirt am 29. Mai 1881. — Verlautbart in beiden Häusern des Reichstages am 31. Mai 1881.)

I. Abschnitt

Allgemeine Bestimmungen.

§ 1. Die Enteignung kann nur im allgemeinen Interesse und nur in folgenden Fällen Statt haben:

1. behufs Baues von öffentlichen Strassen und Brücken;
2. behufs Errichtung von, zur allgemeinen Benützung dienenden Lokomotiv- oder Pferde-Eisenbahnen;
3. behufs Baues von, zur Schiff-Fahrt, Ableitung der Hochwässer, oder Berieselung dienenden Kanälen;
4. behufs Regulirung der Flusswässer;
5. behufs Abzapfung von stehenden Wässern und Sumpfen, behufs Drainagen und Ableitung von Binnenwässern;
6. behufs Errichtung von Schutzdämmen gegen Hochwässer;
7. behufs Baues von, zur allgemeinen Benützung dienenden Häfen, Docks und Entrepots;
8. behufs Bindung des Flugsandes;
9. behufs Errichtung von Telegraphen;
10. behufs Kriegsbefestigungen;
11. behufs Errichtung von Staatsgebäuden und Anstalten, und Erhöhung der Sicherheit der zum Vollzuge der Freiheitsstrafen bestimmten Gebäude und Anstalten;
12. behufs Vergrößerung oder zweckmässigen Einrichtung der in den obigen Punkten erwähnten Unternehmungen (Arbeiten);
13. in all jenen Fällen, in welchen dies das Enteignungs-Gesetz besonders feststellt.

§ 2. In Gemeinden kann die Enteignung ausser den im § 1 erwähnten Fällen noch Statt haben zum Zwecke der Eröffnung von neuen Gassen und öffentlichen Plätzen, Errichtung von allgemeinen Friedhöfen und Gemeindewegen, des Baues von Schulen, allgemeinen Krankenhäusern, öffentlichen Bädern, Kasernen und der dazu gehörigen Gebäude der Einführung von zur allgemeinen Benützung dienenden Wasser- und Gasleitungen, der Herstellung von, aus Rücksicht der öffentlichen Reinlichkeit und Sanität vorzunehmenden Kanalisirungen und zum Zwecke der Vergrößerung oder zweckmässigen Einrichtung aller dieser Unternehmungen.

§ 3. In Städten, welche mit Munizipalrecht bekleidet sind, sowie in Städten, welche einen geregelten Magistrat besitzen und mehr als 10.000 Einwohner zählen, kann die Enteignung ausser den in den §§ 1 und 2 angeführten Fällen aus dem Gesichtspunkte des allgemeinen Sanitäts-, Verkehrs-, Handels- und öffentlichen Sicherheits-Zwecken dienenden öffentlichen Gebäuden und Anstalten, sowie behufs deren Vergrößerung oder zweckmässigeren Einrichtung.

§ 4. Auf dem Gebiete der Hauptstadt Budapest kann ausser den in den §§ 1, 2 und 3 angeführten Fällen die Enteignung im öffentlichen Interesse noch Statt haben behufs Errichtung von, den allgemeinen Kultur- und Verschönerungs- oder anderen öffentlichen Zwecken dienenden öffentlichen Gebäuden und Anstalten, oder behufs deren Vergrößerung oder zweckmässigeren Einrichtung.

§ 5. Das Enteignungsrecht für jede einzelne Unternehmung erteilt, — insoferne dies nicht ein specielles Gesetz bewilligt, oder das specielle Gesetz nicht anders verfügt, — der Minister für öffentliche Arbeit und Kommunikation.

Bei solchen Unternehmungen oder Arbeiten, zu deren Ausführung im Sinne der bestehenden Gesetze eine behördliche Konzession oder Genehmigung erforderlich ist, ist das Enteignungsrecht nur dann zu erteilen, wenn das betreffende Unternehmen von der dazu berufenen Behörde bewilligt, oder wenn die Ausführung der betreffenden Arbeit von der hiezu kompetenten Behörde beschlossen worden ist.

§ 6. Wenn auf dem Gebiete der Hauptstadt Budapest die Durchführung einer der in den §§ 1, 2, 3 und 4 erwähnten Unternehmungen oder Arbeiten von Seite der Regierung ohne der Initiative der Hauptstadt beschlossen worden ist, so kann die Hauptstadt gegen den diesbezüglichen Beschluss binnen 15 Tagen vor den amtlichen Verständigung gerechnet, an denjenigen Minister, welcher die Arbeit beschlossen, einen Vortrag erstatten; und kann in dem Falle, wenn die aufgetauchten Schwierigkeiten nicht im Wege gegenseitiger Aufklärungen behoben werden können, — die Arbeit nur nach erfolgter Bewilligung von Seite der Gesetzgebung durchgeführt werden.

§ 7. Zu den Vorarbeiten der im § 1 aufgezählten Unternehmungen erteilt die Bewilligung in der Regel der Minister für öffentliche Arbeiten und Kommunikation.

Bei Bauten von Gemeindewegen oder Eisenbahnen, welche nur auf dem Gebiete einer Gemeinde behufs Hebung des inneren Verkehrs errichtet werden, sowie in jenen Fällen, in welchen die in den Punkten 5, 6 und 8 des § 1 aufgezählten Unternehmungen sich nur auf die Gemarkung einer Gemeinde beschränken, kann auch der Vizegespan oder Bürgermeister der betreffenden Jurisdiktion die Bewilligung zur Vornahme der Vorarbeiten erteilen.

§ 8. Auf Grund der erteilten Konzession zu den Vorarbeiten ist Jedermann verpflichtet, die behufs Feststellung der Trace und Anfertigung der Pläne nothwendigen technischen Arbeiten und Materialsondierungen auf seinem Besitze unentgeltlich zu dulden.

Der Unternehmer ist verpflichtet, den Ort und die Zeit des Beginnes der Vorarbeiten wenigstens 3 Tage vor dem Beginne bei der Vorstehung der betreffenden Gemeinde zur Anzeige zu bringen, und hat letztere hievon die interessirten Besitzer einzeln oder mittelst einer dem amtlichen Gebrauche entsprechenden Verlautbarung zu verständigen.

Sollte bei Gelegenheit der Vornahme der Vorarbeiten irgend Jemandem ein Schaden zugefügt werden, so haben die Anfertiger der Vorarbeiten den Schaden allsogleich zu ersetzen. Behufs Sicherstellung dieser Schadenersatz-Verpflichtung kann der Vizegespan oder Bürgermeister der betreffenden Jurisdiktion über Verlagen einer interessirten Partei die Deponirung einer verhältnissmässigen Kautio anordnen und bis zum Erlage dieser Kautio den Beginn oder die Fortsetzung der Vorarbeiten verbieten.

Auf Grund der erteilten Konzession zu den Vorarbeiten sind die administrativen Behörden verpflichtet den Unternehmer oder dessen Betrauten in ihrem Vorgehen zu unterstützen.

§ 9. Den Gegenstand der Enteignung kann nur eine unbewegliche Sache bilden.

Weder die Qualität der zu enteignenden Realität, noch jene des Beitzers kann die Enteignung behindern.

§ 10. Durch die Enteignung wird das lastenfreie Eigenthumsrecht der Realität, oder deren im gegenwärtigen Gesetze normirte zeitweilige Benützung erworben.

Mit der Enteignung irgend einer Realität erwirbt die Unternehmung nicht jene Rechte, welche im Hinblick auf die Regalrechte, oder bezüglich der den Gegenstand der Proportion oder der Urbarmassregulirung und Segregation etwa bildenden gemeinschaftlichen Gebiete dem Inhaber der enteigneten Realität gebühren. Diese Rechte bleiben das Eigenthum des die Enteignung erleidenden Eigenthümers.

§ 11. Das Enteignungsrecht erstreckt sich nur auf jene Grundfläche, welche nach den von Seite der kompetenten Behörde genehmigten Plänen zur Ausführung, Umänderung, Vergrößerung, zweckmässigeren Einrichtung oder Erhaltung des Unternehmens nothwendigen Stein-, Schotter-, Sand-, Erde- und Ziegelmaterialien oder zur Ablagerung der überflüssigen Materialien und zur Ableitung des Wassers erforderlich ist; hieher gehört auch der nothwendige Raum zur Herstellung der zu dieser Grundfläche führenden unumgänglich erforderlichen Wege.

§ 12. Wenn zur plangemässen Errichtung einer Unternehmung nur ein Theil irgend eines Besitzkomplexes enteignet wird, hat die Unternehmung auf die im § 15 bestimmte Weise dafür Sorge zu tragen, dass die von der Unternehmung nicht beanspruchten Theile des Besitzes ihrer früheren Bestimmung gemäss zweckmässig benützt werden können.

§ 13. Im Falle der Enteignung eines Theiles eines Besitzkomplexes hat der Eigenthümer das Recht, die Enteignung des ganzen Besitzkomplexes in folgenden Fällen zu fordern.

1. Bei Extravillanbesitz:

a) wenn der nicht in Anspruch genommene Theil des Besitzkomplexes in Folge der Enteignung unbrauchbar wird:

b) wenn der übrigbleibende Theil kleiner als der vierte Theil des der Enteignung unterzogenen ganzen Besitzkomplexes ist. Dieses Recht steht dem Eigenthümer in jenen Gemarkungen nicht zu, in welchen die Kommassation noch nicht durchgeführt ist, ausser, wenn die zu enteignende Grundfläche von solcher Beschaffenheit ist, dass selbe im Wege der Kommassation den Gegenstand eines Austausches nicht bildet (Obstgarten, Weingebirg u. s. w.);

c) wenn der Besitzkomplex durch die Enteignung in mehrere Theile zerstückelt wird, kann der Eigenthümer die Enteignung nur bezüglich jenes Theiles fordern, bezüglich dessen die in den Punkten a) oder b) aufgezählten Bedingungen vorhanden sind.

2. bei Intravillangründen:

a) wenn von mehreren zu einem Wirthschafts-, Fabriks- oder Industrie-Etablissement gehörenden Gebäuden eines, oder wenn ein Theil der zu denselben gehörigen Gründe unter die Enteignung fällt und hiedurch der Fortbetrieb des Geschäftes unmöglich gemacht wird;

b) wenn der Inhaber in der Ausübung des mit dem Grunde in Verbindung stehenden Rechtes oder Geschäftes durch die Enteignung gänzlich behindert, oder der Gebrauch beziehungsweise die Fortsetzung desselben um Vieles kostspieligen würde.

In den in den letzteren Punkten a) und b) aufgezählten Fällen hört das Recht des Eigenthümers die Enteignung zu fordern auf, wenn der Enteignende sich ernötigt macht, den Grundkomplex mit einer mit demselben in Verbindung stehenden anderen Grundfläche derart zu ergänzen, dass derselbe auch nach erfolgter Enteignung des einen Theiles seinem früheren Zwecke erwiesenermassen entsprechen wird, und wenn in diesem Falle der Enteignende statt des zu enteignenden Gebäudes ein ebensolches Gebäude herzustellen, oder die gänzliche Entschädigung im vollen Werthe zu leisten sich anheischig macht.

Das auf der der zu enteignenden Grundfläche befindliche Gebäude, Wasserwerk oder sonstige Zugehör ist immer im Ganzen, nie aber theilweise Gegenstand der Enteignung.

Im Falle der Enteignung des Weg-, Brücken- und Ueberfuhr-Mauthrechtes ist der Enteignende verpflichtet, inwieferne dies der Eigenthümer wünscht, auch die zum Zwecke der Ausübung dieses Rechtes bestehenden Gebäude zu enteignen.

§ 15. Durch das ins Leben zu rufende Unternehmen kann die Benützung der Besitze der benachbarten Besitzer nicht behindert, und über die Nothwendigkeit hinaus nicht erschwert werden.

Der Enteignende ist demnach verpflichtet die zu den Nachbarbesitzern führenden Wege, Ueberfuhrn und Brücken, sowie die zur Ableitung der Wässer erforderlichen Gräben, Kanäle und Schleussen auf die bezüglich der übrigen in der Gemeinde befindlichen gleichen Objekte bestehende Weise, und eventuel entsprechend den durch die Unternehmung geänderten Verhältnissen herzustellen, und steht demselben das Recht zu, auch die zu diesem Zwecke erforderlichen Grundstücke in den Enteignungsplan aufzunehmen.

Die Erhaltung dieser Objekte im brauchbaren Zustande obliegt in dem Falle der Unternehmung, wenn dieselben auf einem solchen Gebiete liegen, welches die Unternehmung auch für ihre eigenen Zwecke benützt; in einem anderen Falle belastet die Erhaltung die Unternehmung nur in jenem Theile, inwieferne die Erhaltung mehr kostet, als dies bei dem zu diesem Zwecke bestandenen Objekte vor der Enteignung der Fall war.

§ 16. Die Unternehmungen von Lokomotiv-Eisenbahnen und von zur Dampfschiff-Fahrt bestimmten Wasserstrassen sind verpflichtet in den Enteignungsplan auch jene Gebäude aufzunehmen, welche innerhalb des normalmässigen Feuerrayons liegen.

Der normalmässige Feuerrayon ist folgender:

1. bei, aus feuerfestem Materiale gebauten und mit solchem Materiale gedeckten Gebäuden, deren gesammte Oeffnungen mit Fenstern oder Thüren verschlossen werden können, 8 Meter;
2. bei Gebäuden mit Holz- oder Schindel-Wänden oder mit solcher Bedachung, deren Oeffnungen ebenfalls in obiger Weise verschlossen werden können, 20 Meter;
3. bei Gebäuden mit Stroh, Matten, Rohr- oder Schliffbedachung, sowie bei Gebäuden, deren Oeffnungen mit Fenster oder Thüren nicht zu verschliessen sind, ferner bei Dreschplätzen, welche zur Ablagerung von Stroh oder Hen regelmässig benützt werde 60 Meter;
4. bei Gebäuden, welche zur Verfertigung oder Aufbewahrung von explodirbaren Stoffen dienen, 100 Meter.

Diese Rayons sind bei Eisenbahnen um den doppelten Höhenunterschied zwischen dem Bahnniveau und dem Gebäudefirste beziehungsweise der Terrainhöhe des Dreschplatzes zu vergrössern, wenn der Gebäudefirst beziehungsweise die Terrainhöhe des Dreschplatzes um mehr als 2 Meter höher liegt, als das Bahnniveau.

Gebäude, welche auf einem Terrain liegen, das um mehr als 6 Meter höher ist, als das Bahnniveau oder die Oberfläche des schiffbaren Wasserlaufes, bilden weder Gegenstand der Enteignung, noch der Umänderung.

§ 17. Zur Bestimmung der Feuerrayons ist als Basis zu nehmen, bei Eisenbahnen die Entfernung zwischen dem zumeist hervorspringenden Punkte des Gebäudes und der in der freien Bahn diesem Punkte zunächst liegenden Geleisaxe, in Stationen dagegen dem diesen Punkte zunächst liegenden äussersten dem diesen Punkte zunächst liegenden äussersten Rande des Bahnniveaus, bei zu Zwecken der Dampfschiff-Fahrt auszuführenden Flussregulirungen, Kanal- und Hafenbauten aber die Entfernung zwischen dem zumeist vorspringenden Punkte des Gebäudes, und der diesem Punkte zunächst liegenden Grenzlinie des schiffbaren Wasserlaufes.

§ 18. Der im § 16 festgesetzte Feuerrayon kann bei Eisenbahnen von ausschliesslich lokalem Interesse im Allgemeinen und auch bei anderen Eisenbahnen dann verringert werden, wenn die nicht feuersicheren Gebäude oder Dreschplätze entweder durch feuersichere Gebäude oder durch lebende Bäume verdeckt sind.

In diesen Fällen bestimmt den Feuerrayon und bei Bahnen von ausschliesslich lokalem Interesse die diesbezüglich anzuwendenden Vorsichtsmassregeln der Minister für öffentlichen Arbeiten und Kommunikationen.

§ 19. Die Unternehmung ist verpflichtet, die unter dem Titel des Feuerrayons in den Enteignungsplan aufgenommenen Gebäude entweder auf die den Feuerrayons-Vorschriften entsprechende Weise feuersicher zu machen, oder selbe zu enteignen.

Der Eigenthümer kann die Enteignung der in den Feuerrayon fallenden Dreschplätze nicht fordern, sondern muss sich mit der Bezahlung desjenigen Werthverlustes begnügen, welcher dadurch entsteht, dass das betreffende Gebiet nicht mehr als Dreschplatz benützt werden kann.

§ 20. Nach dem Beginne des Baues können auf dem innerhalb 60 Meter Entfernung von dem im § 16 beschriebenen Punkte liegenden Grunde Dreschplätze durchaus nicht errichtet und Gebäude nur mit Bewilligung der betreffenden Behörde aufgeführt werden.

Vor Ertheilung der Bewilligung ist die betreffende Unternehmung einzuvernehmen und im Falle eines Rekurses die Angelegenheit behufs Entscheidung dem Minister für öffentliche Arbeiten und Kommunikationen zu unterbreiten.

§ 21. In den unter den §§ 3 und 4 fallenden Städten sind die Besitzer verpflichtet bei jedem öffentlichen oder Privatbahne die von Seite der betreffenden Behörden genehmigten Bauvorschriften, sowie die behufs der Regulirung der Gassen und Plätze festgestellten Regulirungslinien einzuhalten.

Wenn der Eigenthümer durch die Einhaltung der Regulirungslinien einen Theil seines Grundes zur Regulirung der Gasse oder des Platzes zu überlassen gezwungen wäre, so geht die derart überlassene Grundfläche unter dem Rechtstitel der Enteignung in das Eigenthum der Gemeinde über, und ist die Stadt verpflichtet den wirklichen und vollen Schätzungswerth der Grundfläche bei Aufstellung des Dachstuhles des neuen Gebäudes in Baarem zu entrichten; bei der Leistung dieser Baarzahlung beziehungsweise bei der Deponirung des Schätzungswerthes zu Gerichtshänden sind die im Abschnitt IV des gegenwärtigen Gesetzes enthaltenen Bestimmungen einzuhalten.

Wenn hingegen der Eigenthümer des Grundes, in Folge der Einhaltung der Regulierungslinien einen Theil der Gasse oder des Platzes seinem Grunde einzuverleiben bemüssigt wäre, so geht diese Grundfläche unter dem Rechtstitel der Enteignung in das Eigenthum des Grundeigenthümers über und ist dieser verpflichtet den wirklichen und vollen Schätzungswerth dieser Grundfläche vor Beginn des Baues zu Gunsten der Stadt in Baarem zu bezahlen.

Der Schätzungswerth dieser Gasse-, Platz- oder Grund-Extensionen wird, wenn kein Einverständniss zwischen den Parteien zu Stande kommt, nach den Bestimmungen des Abschnittes IV des gegenwärtigen Gesetzes festgesetzt und ist der Bürgermeister der betreffenden Stadt verpflichtet, den Enteignungsplan der überlassenen oder übernommenen Grundextension behufs Einleitung des Enteignungsverfahrens dem betreffenden Gerichte unverzüglich vorzulegen.

§ 22. Auf dem Gebiete der Hauptstadt Budapest treten behufs Regulirung der Hauptstadt noch folgende Vorschriften in Kraft.

1. Im Falle der entweder ganz oder nur theilweise vorzunehmenden Regulirung hauptstädtischer Strassen oder Plätze können die in eben derselben Gasse oder auf eben demselben Platze befindlichen Gebäude und Gründe, welche den Ansprüchen des durch die Regulirung anzustrebenden Zweckes nicht entsprechen, ferener jene Gebäude, welchen rückwärts der Regulierungslinie der projektierten neuen Gasse oder des neuen Platzes stehen, der Enteignung unterzogen werden; wenn die Eigenthümer in ihren, über Aufforderung der hauptstädtischen Behörden auszufertigenden und auf die betreffende Realität grundbücherlich vozumerkenden schriftlichen Erklärungen sich nicht verbindlich machen, dass sie im Zeitraume von drei Jahren ein den erwähnten Anforderungen entsprechendes Gebäude aufführen, beziehungsweise ihre Gebäude entsprechend der Regulierungslinie ausbauen werden.

Wenn die Eigenthümer die Erklärung binnen der in der Aufforderung der hauptstädtischen Behörde anberaumten Zeitfrist nicht unterfertigen, oder wenn die in der Erklärung festgesetzten drei Jahre verstreichen, ohne dass die Betreffenden ihren in der Erklärung enthaltenen Verpflichtungen nachkommen, ist die Enteignung allsogleich in Angriff zu nehmen.

2. Wenn von der in der Hauptstadt enteigneten Realität ein zu den in Ausführung begriffenen Arbeiten nicht benöthigter solcher Theil übrig bleibt, welcher eine Front auf die Gasse oder auf den Platz hat, — und welcher, was seine Ausdehnung oder Form betrifft, nicht geeignet ist, dass auf demselben ein den Bauvorschriften entsprechendes Gebäude aufgeführt werde, so steht dem Enteignenden das Recht zu, die benachbarte Realität ebenfalls zu enteignen, und den erwähnten Theil mit dieser Realität zu vereinen, ausser es würde einer der Nachbarn sich bereit erklären, diesen Theil im Schätzungswerthe zu übernehmen und mit seinem Grunde zu vereinen.

Von den Nachbarn hat derjenige die Priorität, dessen Grund eine kleinere Gassenfront hat, beziehungsweise eine kleinere Ausdehnung besitzt.

Die Aufforderung der Nachbarn hat auf jedem Falle im Wege der hauptstädtischen Behörde zu erfolgen und wenn die Nachbarn sich binnen der anzuberaumenden Zeitfrist zu Uebernahme der Grundextension nicht bereit erklären, so kann gegen dieselben die Enteignung allsogleich in Angriff genommen werden.

Wenn der Nachbar zur Uebernahme der Grundextension bereit ist, über den Schätzungswerth derselben aber kein Uebereinkommen zu Stande kommt, so ist der Schätzungswerth im Sinne der in den Abschnitten II und IV des gegenwärtigen Gesetzes enthaltenen Bestimmungen festzustellen und hat die enteignende Partei zu diesem Zwecke den Enteignungsplan dem betreffenden Gerichte allsogleich vorzulegen.

3. Wenn die enteignende Partei binnen 90 Tagen von dem letzten Tage der, in der im Sinne des 1. Punktes ausgestellten Erklärungen bestimmten drei Jahre, oder von der, zu der Ausstellung der in den Punkten 1 und 2 erwähnten Erklärungen bestimmten Frist gerechnet, das Enteignungs-, beziehungsweise Entschädigungsverfahren nicht anstrengt, so erlischt das im Sinne dieses Paragraphes ihm zustehende Enteignungsrecht.

II. Abschnitt

Von der Entschädigung

§ 23. Die Enteignung wird gegen wirkliche und volle Entschädigung veranlasst.

Bei Feststellung der Entschädigungssumme ist nicht nur der Werth der enteigneten Realität in Rechnung zu nehmen, sondern:

1. auch der Werthverlust, welchen die Realität durch die Verstümmelung oder durch das Zerreißen in machen Theilen erleidet;

2. auch die Umgestaltungskosten, welche erforderlich sind, dass die Realität, von welcher ein Theil enteignet wurde, in eben derselben Weise wie vor der Enteignung benützt werden könne;

3. auch das Kapital des Kostenmehrtrages, welches die Benützung des verbliebenen Besitztheiles nach der Enteignung im Vergleiche zu dem Zustande vor der Enteignung, erfordert.

§ 24. Die auf der zu enteignenden Realität vorgefundene stehende Fechsung, Setzlinge und die ohne Verletzung ihrer Substanz amovirbaren sonstigen Gegenstände können bei der Feststellung des Enteignungsbetrages nicht in Betracht kommen. Für diese kann der Besitzer gegen den enteignenden, inwiefern ihm ein Schaden erwachsen ist, im Wege des summarischen Gerichtsverfahrens eine besondere Entschädigung in Anspruch nehmen.

§ 25. Der Werth der zu enteignenden Gegenstände ist nach den zur Zeit der Schätzung bestehenden Preisen zu bestimmen. Als Grund der Feststellung dienen der Reinertrag, die Lokalpreise, Löhne, Pachtzinse und die sonstigen bei dem gewöhnlichen Verkehre in Betracht kommenden Umstände; hingegen kann die besondere Vorliebe des Besitzers für den zu enteignenden Gegenstand, oder die anzuhoffende Werthsteigerung der zu enteignenden Veränderung, oder einer eben in Folge der Enteignung zu Stande kommenden Unternehmung nicht in Rechnung genommen werden, ebenso auch können jene Verbesserungen nicht in Berücksichtigung kommen, welche der Besitzer nach der Feststellung des Enteignungsplanes, oder nach der Ausstellung der im § 22 erwähnten Erklärung vorgenommen hat, ausser es würden dieselben ersichtlichermassen auch zum Nutzen des Enteignenden reichen. Sollte der Zustand der zu enteignenden Grundfläche durch die bewerkstelligten Bauarbeiten eine solche nach dem zur Zeit der Schätzung bestehenden Stande nicht festgestellt werden kann, so wird die Qualität, nach dem Werthe der nach der Enteignung bei dem Eigenthümer verbliebenen, dem gleichen Kulturzweige unterliegenden Theile, und in Ermangelung dieser letzteren nach der Qualität der benachbarten Grundflächen bestimmt. Beiden Parteien steht das Recht zu, mittelst im Zivilverfahren normirtes Beweismittel darzuthun, dass die enteignete Grundfläche eine von den oben bezeichneten Grundflächen verschiedene Qualität hatte.

In diesen Fragen kann die Beweisführung durch Ablegung eines Eides nicht Platz greifen.

§ 26. Die Entschädigungssumme ist in der Regel in baarem Gelde festzusetzen. Eine Ausnahme bildet der Fall, wenn der Enteignende den bei dem Eigenthümer gebliebenen Theil der Grundfläche mit einer an dieser angrenzenden anderen Grundfläche mit einer an dieser angrenzenden anderen Grundfläche derart zu ergänzen sich anheischig macht, dass derselbe auch nach der Enteignung seinem früheren Zwecke erwiesenermassen entsprechen wird, und wenn der Eigenthümer diese Art der Entschädigung annimmt.

In letzterem Falle kann die Entschädigung theilweise oder ganz, statt in Baarem auch mittelst einer anderen Realität festgestellt werden.

In diesem Fällen wird der Werth, sowohl der zu enteignenden Realität, als auch derjenigen, welche als Entschädigung für dieselbe gegeben wird, im Sinne der Bestimmungen des obigen § 25 festgesetzt.

Wenn der Werth der Letzteren geringer ist als jener der Ersteren, so hat der Enteignende die Differenz in Baarem zu entrichten.

Hingegen ist der zu Entschädigende in keinem Falle verpflichtet, eine ihm natura angebotene solche Entschädigung anzunehmen, in Folge deren er eine Daraufzahlung leisten müsste.

Die eben erwähnten Entschädigungsnormen sind auch in den sug Punkt 2 a) und b) des § 13 aufgezählten Fällen anzuwenden.

§ 27. Die zur Einrichtung von Fabriken und sonstigen Geschäften nothwendigen Gegenstände fallen nur in dem Falle unter die Enteignung, und sind nur dann zu vergüten, wenn deren Beseitigung ohne beträchtliche Beschädigung des Gebäudes nicht stattfinden kann.

Die Transportkosten der Errichtung, und die hiedurch etwa verursachte Werthverminderung sind aber dem Betreffenden zu vergüten.

§ 28. Die Ansprüche der Miether, Pächter und der eine Nutzniessung oder ein anderes Servitutsrecht Besitzenden, behindern die Enteignung nicht, und sind diese Ansprüche in der Regel aus der Entschädigungssumme, und beziehungsweise mit den gesetzlichen Zinsen derselben zu begleichen.

Wenn die Enteignung die Lösung des grundbücherlich einverleibten Mieth- oder Pachtvertrages nach sich zieht, ebenso, wenn durch die Enteignung eine grundbücherlich einverlebte solche Grundservitut aufhört, welche dem dominirenden Grunde zum grösseren Vortheile gereichte, als inwieferne es den Werth des belasteten und enteigneten Grundes verminderte, — so sind in diesen Fällen die Ansprüche der Miether, Pächter oder der Eigenthümer des dominirenden Grundes auf Grund der in diesem Abschnitte festgestellten Prinzipien besonders zu entschädigen.

§ 29. Aus Anlass der Enteignung kann der Pächter oder Miether die Lösung des Vertrages nur dann fordern:

- a) wenn das ganze Pachtobjekt enteignet wird;
- b) wenn in Folge der Enteignung des einen Theiles des Pachtobjektes die Vertragsbedingungen nicht mehr eingehalten werden können, oder wenn das Pachtobjekt eine derartige Veränderung erleidet, dass es seiner früheren Bestimmung nicht mehr entsprechen kann.

§ 30. Von dem Zeitpunkte angefangen, von welchem die Entschädigungssumme mittelst Uebereinkommens oder Beschlusses rechtskräftig festgestellt worden ist, oder im Falle der enteignete Gegenstand vor der Feststellung der Entschädigung in Besitz genommen wurde, sind von dem Tage der Besitznahme nach der Entschädigungssumme bis zur Bezahlung oder Deponirung der elben auch 6% Zinsen zu entrichten, ausser es würde der frühere Eigenthümer nach Feststellung der entschädigungssumme die Benützung nicht forsetzen, in welchem Falle die 6 % Zinsen nur vom Zeitpunkte der faktischen Uebernahme fliessen.

III. Abschnitt

Von dem Enteignungspläne und dessen Feststellung

§ 31. Die das Enteignungsrecht besitzende Unternehmung ist verpflichtet den Enteignungsplan entsprechend den Verfügungen des gegenwärtigen Gesetzes, und inwieferne sich die Enteignung auf das Gebiet mehrerer Gemeinden erstreckt, für jede Gemeinde abgesondert anzufertigen.

Der Enteignungsplan besteht aus der Planskizze und der Konskription, welche wie folgt anzufertigen sind:

1. Auf der Planskizze sind die den Gegenstand der Enteignung bildenden Besitzparzellen und deren topographische Nummern ersichtlich zu machen.

Auf diesem Plane sind die zu enteignenden Parzellen mittelst Farben ersichtlich zu machen, und die auf den einzelnen Bestandtheilen liegenden Gebäude mit Buchstaben, die Servituten aber mit kreuzförmigen Zeichen zu bezeichnen. Der Plan kann auch in einzelne Abschnitte getheilt werden, doch muss jeder Abschnitt nach einem und demselben Masse angefertigt werden.

[2.] Die Enteignungs-Konskription muss mit dem Plane in Übereinstimmung sein, und hat folgende Rubriken zu enthalten:

- a) die Reihenzahl;
- b) den Namen des Eigenthümers;
- c) die Grundbuchs- und topographische, sowie die Katastral-Lokalisirungszahl der Besitzparzelle, welche der Enteignung unterliegt;
- d) den Namen und die Nummer des Stadttheiles und der Gasse, in welcher die Realität liegt und den Kulturzweig der Parzelle;

- e) den Katastral-Flächeninhalt der ganzen Besitzparzelle;
- f) den Flächeninhalt des zu enteignenden Theiles, nach der technischen Aufnahme, in Jochen und Klaftern;
- g) die Beschreibung der zu enteignenden sonstigen Gegenstände;
- h) den für die zu enteignende Grundfläche und deren Zugehör angebotene Enteignungspreis einzeln und im Ganzen;
- i) den gerichtlich oder im Vergleichswege festgesetzten Preis;
- k) Anmerkungen.

Am Schlusse der Konskription ist die Beschreibung der eventuell zu enteignenden Rechte anzuführen, und hat diese Beschreibung die Eigenthumsverhältnisse und die Qualität des betreffenden Rechtes zu enthalten, auch sind in derselben die auf die zu enteignenden Realitäten intabulirten Servituten ersichtlich zu machen.

Die Grundbuchsbehörden, sowie die Katastral- und Steuerbehörden haben die zur Anfertigung der Konskription nothwendigen Daten ausser der Reihenfolge zu verabfolgen.

§ 32. Wenn die Unternehmung sich mit den durch die Enteignung interessirten Besitzern betreff der Feststellung des Enteignungsplanes geeinigt, und wenn die Vorstehung der betreffenden Gemeinde ihrer Zustimmung zu der Vereinbarung mittelst einer auf den Enteignungsplan angesetzten Klausel Ausdruck gegeben hat, so steht der enteignenden Unternehmung das Recht zu, inwieferne selbe betreff der Entschädigung mit den gesammten Grundbuchs-Interessenten keine Vereinbarung erzielen könnte, auf Grund des im Vergleichswege zu Stande gekommenen Enteignungsplanes wegen Einleitung des Enteignungsverfahrens bei dem betreffenden Kausalgerichte einzuschreiten.

Wenn in Betreff der Feststellung des Enteignungsplanes eine Vereinbarung mit den beteiligten Eigenthümern nicht zu Stande gekommen ist, oder wenn die Gemeindevorstehung ihre Zustimmung zu dem Enteignungsplane nicht erteilt, ordnet der Minister für öffentliche Arbeiten und Kommunikation die Einleitung des Enteignungsplan in zwei gleichlautenden Exemplaren an den genannten Minister einzusenden ist.

§ 33. Nachdem der Minister für öffentliche Arbeiten und Kommunikaiton das Enteignungsverfahren angeordnet hat, verständigt er hievon den Verwaltungs-Ausschuss des betreffenden Munizipiums, unter Uebersendung der zwei Exemplare des im Sinne des § 31 gefertigten Planes.

Der Verwaltungs-Ausschuss, eventuel der Präses desselben entsendet binnen längstens acht Tagen von dem Empfange der Verordnung des Ministers für öffentliche Arbeiten und Kommunikation gerechnet, aus seiner Mitte oder aus der Mitte der Mitglieder des Munizipal-Ausschusses eine aus einem Präses, zwei Mitgliedern und einem Schriftführer bestehende Kommission, und bestimmt zugleich den Termin der kommissionellen Verhandlung.

In den Wirkungskreis der entsendetet Kommission gehört die Beschlussfassung über alle jene Ansprüche und Bemerkungen, welche die Parteien auf Grund des I. Abschnittes des gegenwärtigen Gesetzes etwa erheben.

§ 34. Von der Entsendung der Kommission, sowie von dem Zeitpunkte der Verhandlung wird die Vorsethung der betreffenden Gemeinde unter Mittheilung des Planes mit der Aufforderung verständigt, die Planskizze und Konskription im Gemeindehause, wenigstens 15 Tage vor Beginn der Verhandlung, zur öffentlichen Einsicht aufzulegen, und hievon sowie von dem Zeitpunkte der Verhandlung die beteiligten Parteien, dem Ortsgebrauche gemäss, unverzüglich zu verständigen.

Der Verhandlungstag ist derart anzuberaumen, dass von der wahrscheinlichen Publizirung desselben in der Gemeinde bis zu der wirklich erfolgenden Verhandlung wenigstens 15, höchstens aber 30 Tage bleiben; in der Kundmachung ist aufzunehmen, dass die Kommission über die Feststellung des Enteignungsplanes auch dann meriorisch entscheidet, wenn keiner von den Betheiligten erscheint.

Die Kundmachung ist auch einmal in der amtlichen Zeitung, am Enteignungsorte oder in einer demselben zunächst erscheinenden Zeitung aber dreimal zu verlautbaren.

§ 35. Der Enteignende hat das Recht zu verlangen, dass von dem behufs Feststellung des Planes anberaumten Termine die Grundbuchs-Interessenten, oder einige von denselben, auch individuell besonders verständigt werden, und ist die Unternehmung verpflichtet, zu diesem

Zwecke den auf jede besonders zu verständigende Partei Bezug habenden vollen Auszug der Enteignungs-Konskription gehörig adressirt dem Gesuche beizuschliessen damit die besondere Verständigung mittelst dieses Auszuges veranlasst werden könne. Die Empfangsbestätigungen über die individuell erfolgte besondere Verständigung sind den Verhandlungsakten beizuschliessen.

§ 36. Bei der Verhandlung steht jedem Eigenthümer das Recht zu gegen den Enteignungsplan, und jedem Grundbuchs-Interessenten gegen den angebotenen Preis Einsprache zu erheben, und hihre Einwendungen zu Protokoll zu geben.

Die Unterlassung hat zur Folge, dass bezüglich des sich nicht Erklärenden

a) bei einer allgemeinen Verlautbarung der Enteignungsplan,

b) bei einer ordnungsgemäss erfolgten individuellen Verständigung aber sowohl der Enteignungsplan, als auch der angebotene Preis (Nummer 4 § 31) als festgestellt und durch ihn angenommen betrachtet wird. Eine Rechtfertigung wegen des Nichterscheinens kann nicht stattfinden.

§ 37. Wenn aus dem Berichte der Gemeinde-Vorstehung hervorgeht, dass unter den durch die Enteignung beteiligten Eigenthümern solche sind, deren Wohnort nicht ermittelt werden konnte, oder die ausserhalb des Landes wohnen, von der Verlautbarung keine Kenntniss erlangen konnten, und wenn solche Eigenthümer auf Verlangen der enteignenden Partei individuell eine spezielle Verständigung nicht erhielten, so ist in diesem Falle von Seite der Kommission zu Gunsten derselben allsogleich ein Kurator ad actum zu ernennen, und derselbe zur Vertretung der Interessen der Abwesenden anzuweisen.

Die Berechtigung des zur Vertretung berufenen Kurators ad actum erstreckt sich nicht auf die Vereinbarung bezüglich der Entschädigung.

§ 38. An dem anberaumten Termine werden vor Allem die Bemerkungen der Gemeinde-Vorstehung, dann nach der Reihenfolge jene der Beteiligten in Verhandlung genommen.

Der freundschaftliche Ausgleich ist vor der Hand immer zu versuchen, und wenn derselbe zu Stande kommt, zu Protokoll zu nehmen. Wenn der Ausgleich nicht gelingt, so bringt die amtshandelnde Kommission, nach gegenseitiger Einvernahme der Parteien und nach Erwägung ihrer Motive, und wenn sie es für nothwendig erachtet, nach einer allsogleich vorzunehmenden und ins Protokoll aufzunehmenden Beugenscheinigung, einen meritorischen Beschluss, in welchem sie ausdrücklich feststellt, welcher Theil des Enteignungsplanes angenommen wird, und welcher Theil desselben eine Aenderung und in welcher Weise erleidet.

In diesem Beschlusse sind auch die beteiligten Parteien zu benennen, bezüglich deren im Sinne des Punktes b) des § 36 der Entschädigungspreis als festgestellt angesehen wird.

§ 39. Der Beschluss wird unverzüglich mündlich kundgemacht, und schriftlich den Akten beigegeben. Der nicht zufrieden gestellten Partei steht das Recht der Berufung an den Minister für öffentliche Arbeiten und Kommunikation zu; sie ist aber Verlautbarung gerechnet an die Kommission schriftlich einzureichen oder mündlich bei derselben anzumelden.

Die amtshandelnde Kommission hat den Rekurs oder das hierüber aufgenommene Protokoll sammt allen Verhandlungsakten und den Kartenabschnitten binnen weiteren drei Tagen dem Minister für öffentliche Arbeiten und Kommunikation vorzulegen, welcher in den den Gegenstand des Rekurses bildenden Fragen endgiltig entscheidet.

§ 40. Wenn an dem Enteignungsplane, sei es in Folge des Ausgleiches der Parteien, oder in Folge der Verfügung der Kommission, und im Falle eines Rekurses in Folge des Beschlusses des Ministers für öffentliche Arbeiten und Kommunikation, Aenderungen vorzunehmen sind, so verfügt die Kommission wegen Veranlassung derselben ohne Verzug.

Sie legalisirt den derart angefertigten Plan mit den Worten: „In Folge Uebereinkommens“ oder: „In Folge endgiltigen Beschlusses festgestellt“.

Der in Rechtskraft erwachsene Beschluss ist sammt den Verhandlungsakten und den Plänen an das Kausalgericht unverzüglich einzusenden.

§ 41. Die den Enteignungspreis normirenden Verfügungen des in Betreff der Feststellung des Enteignungsplanes zu Stande gekommenen rechtskräftigen Ausgleiches oder Beschlusses, dienen als Grundlage für die gerichtliche Exekution, und ist letztere bei dem kompetenten Kausalgerichte anzusuchen.

§ 42. Die enteignende Unternehmung ist berechtigt, unter Nachweisung des erlangten Enteignungsrechtes, auf Grund des ordnungsmässigen Enteignungsplanes, auch vor dessen Feststellung gegen die gesammten beteiligten Besitzer einer und derselben Gemeinde in einem Gesuche zu verlangen, dass das Enteignungsrecht auf die in dem Plane verzeichneten Realitäten grundbücherlich vorgemerkt werde.

Die Vormerkung der Enteignung hat die Wirkung, dass die nach der Vormerkung ein grundbücherliches Recht erwerbenden Parteien das Enteignungs- und Entschädigungsverfahren in dem Zustande übernehmen, in welchem sie dasselbe vorgefunden, und dass bei den in der Person der Gunbuch-Interessenten vorgekommenen Veränderungen die Handlungen und Unterlassungen der Rechtsvorgänger auch für die Rechtsnachfolger bindend sind.

Ausser diesem steht jeder zu Enteignung berechtigten Unternehmung überhaupt, den Eisenbahn- und Kanalbau-Unternehmung aber auch vor der Einleitung des im Ges.-Art. I:1868 normirten Verfahrens das Recht zu, auf Grund der auf die Enteignung Bezug habenden Verträge oder Vereinbarungen gegen die beteiligten Besitzer einer und derselben Gemeinde in einem Gesuche die Vormerkung des bezüglich der enteigneten Grundflächen erworbenen Eigenthumsrechtes anzusuchen.

IV. Abschnitt *Von dem Entschädigungsverfahren*

§ 43. Bezüglich des Entschädigungsverfahrens ist jener Gerichtshof kompetent, welcher das Kausalgericht der zu enteignenden Realität bildet.

§ 44. Wenn der Enteignende mit dem Eigenthümer betreff des Enteignungspreises der grundbücherlich belasteten Realität eine Vereinbarung getroffen hat, so ist er verpflichtet den Ausgleich der Grundbuchsbehörde zu dem zwecke vorzulegen, damit hievon die Grundbuchs-Interessenten persönlich versündigt werden können.

Jene Grundbuchs-Interessenten, deren Sachenrecht mit einer der Vormerkung der Enteignung vorangehenden Priorität einverleibt wurde, haben das Recht, wenn sie mit dem durch den Eigenthümer im Vergleichswege vereinbarten Enteignungspreise nicht zufrieden sind, — binnen 30 Tagen von der Zustellung gerechnet zu verlangen, dass die Entschädigungssumme, ohne Rücksicht auf den Ausgleich, — im Wege des ind em gegenwärtigen Gesetze festgestellten Entschädigungsverfahrens bestimmt werde.

In diesem Falle hat der Grundbuchs-Interessent die amtlichen Kosten des Entschädigungsverfahrens vorzustrecken, und ist derselbe, wenn das Resultat der Verhandlung die Richtigkeit der im Vergleichswege festgestellten Entschädigungssummen ergeben sollte, — in die Kosten endgiltig zu verurtheilen. Wenn hingegen die Entschädigung durch das Gericht in einer bedeutend höheren Summe bestimmt wird, so hat die enteignende Unternehmung die Verhandlungskosten zu ersetzen, beziehungsweise zu tragen.

Auf Grund der in diesem Paragraphe enthaltenen Forderung der Grundbuchs-Interessenten fordert die Grundbuchsbehörde die enteignende Unternehmung auf den der Vereinbarung beigetretenen Eigenthümer Bezug habenden Enteignungsplan behufs Einleitung des Entschädigungsverfahrens binnen 30 Tagen dem Kausalgericht vorzulegen, oder die Uebergabe desselben an das betreffende Gericht binnen eben derselben Zeit nachzuweisen. Zur Erfüllung dieser Aufforderung kann die Unternehmung mittelst einer Geldstrafe bis zu dem Betrage von 300 fl. gezwungen werden.

§ 45. Auf den in dem rechtskräftig festgestellten Enteignungsplane aufgenommenen Gebieten kann mit den Bauarbeiten auch vor dem Entschädigungsverfahren und ohne Zustimmung des Eigenthümers begonnen werden, wenn dies der Minister für öffentliche Arbeiten und Kommunikation auf Grund der Dringlichkeit der Arbeiten aus dem Gesichtspunkte des allgemeinen Interesses unter folgenden Bedingungen gestattet:

a) dass der Enteignende, wenn bezüglich des Entschädigungspreises kein Vergleich vorhanden ist, oder wenn ein Vergleich vorhanden ist, die zu enteignende Realität aber mit im Grundbuche vorgemerkten Ansprüchen oder intabulirten Forderungen belastet ist, entweder die

für die betreffende Realität angebotene Entschädigungssumme, oder wenn letztere kleiner als der vierzigfache Betrag des im Steuerkataster aufgenommenen Reinertrages der betreffenden Realität wäre, den letzteren Betrag in Baarem oder in kautionsfähigen Werthpapieren nach dem zur Zeit der Deponirung bestehenden Coursverthe vor Beginn der Bauarbeiten in der Depositenkassa des betreffenden Kausalgerichtes erlege;

b) dass mit der Abtragung der auf disen Grundflächen befindlichen Gebäude nicht begonnen werde, bis deren Werth nicht gerichtlich geschätzt ist und der Enteignende den von Seite der Schätzleute mit Majorität der Stimmen festgesetzten Werth im Sinne des Punktes a) nicht deponirt.

Zu diesem Behufe ernennt das betreffende Kausalgericht über Einschreiten des Enteignenden drei Sachverständige, welche nach erfolgter Beeidigung durch das zu diesem Zwecke entsendete Gerichtsmitglied, unter Führung des Letzteren die Schätzung vornehmen und ihr, zugleich die motivirte Schätzung enthaltendes Gutachten dem exmittirten Gerichtsmitgliede übergeben, welches dasselbe mit dem über das Verfahren aufgenommenen Protokolle dem Gerichtshofe vorlegt.

Zu dieser Schätzung ist binnen acht Tagen von der Einreichung des Gesuches gerechnet zu Ende zu führen.

Im Falle der Erfüllung der in den Punkten a) und b) enthaltenen Bedingungen ordnet das kompetente Kausalgericht die Einführung in den Besitz nach den Bestimmungen des Exekutionsverfahrens an und lässt dieselbe effectuiren, wogegen kein Rekurs statthaft ist.

§ 46. Der Gerichtshof bestimmt, sobald der Enteignungsplan gemäss der Verfügungen der §§ 21, 22, 40, 44 an denselben eingelangt ist, — behufs Vornahme der enteignenden Gegenstand ausser seinem Amtssitze gelegen ist, — einem Termin an Ort und Stelle, beruft hiezu den Enteignenden und jene in der Konskription enthaltenen Eigenthümer, mit welchen bezüglich des Preises ein Vergleich nicht zu Stande gekommen, sowie nicht minder die sämmtlichen übrigen Grundbuchs-Interessenten oder deren gesetzliche Vertreter einzeln mittelst amtlicher Rubra, ernennt zu Gunsten der Abwesenden oder der unbekannten Orte sich Aufhaltenden einen Kurator von Amtswegen und erlässt über all dieses eine Kundmachung, welche in der Gemeinde in üblicher Weise zu verlautbaren, in der amtlichen Zeitung einmal, in der am Enteignungsorte oder demselben zunächst gelegenen Orte erscheinenden irgend einer Zeitung dreimal einzuschalten ist. In der Vorladung und Kundmachung ist immer anzuführen, dass das Nichterscheinen der Interessirten den meritorischen Beschluss über die Entschädigung nicht behindert. Eine Rechtfertigung wegen des Nichterscheinens bei der Verhandlung, oder der nicht erfolgten individuellen speziellen Verständigung kann nicht stattfinden.

§ 47. Der Gerichtshof entsendet zur Leitung der Verhandlung aus seiner Mitte ein Gerichtsmitglied und einen Schriftführer.

In all jenen Fällen, in welchen das Entschädigungsverfahren in mehreren Gemeinden vorzunehmen ist, kann der Gerichtshof über Einschreiten der Unternehmung und dem Bedarfe gemäss mehrere Kommissionen entsenden, welche zu einer und derselben Zeit in jeder Gemeinde abgesondert amtshandeln.

§ 48. Die an dem für die Verhandlung anberaumten Tage an Ort und Stelle erscheinende Gerichtskommission hat vor Allem nach der Reihenfolge der Konskription den freundschaftlichen Ausgleich zwischen dem Enteignenden und dem betheiligten Eigenthümer und den Grundbuchs-Interessenten oder deren gesetzlichen Vertretern anzubahnen.

Wenn der Ausgleich zu Stande kommt, verzeichnet die Kommission denselben in das aufgelegte Protokoll und lässt letzteres nach Verlesung durch die Parteien unterschreiben.

Sie setzt die Ausgleichs-Verhandlung insolange fort, bis der Ausgleichs-Versuch nicht mit jeder interessirten Partei stattgefunden hat.

Sämmtliche zwischen den Parteien zu Stande gekommenen Ausgleiche sind in einem und demselben Protokolle zu verzeichnen.

§ 49. Nach Beendigung der Ausgleichs-Verhandlung fordert die Kommission jene Parteien, mit welchen ein Ausgleich nicht zu Stande gekommen ist, auf, behufs Bestimmung der Entschädigungssumme sachverständige Schätzleute namhaft zu machen.

Zur Schätzung der Gebäude, Industrie-Etablissements, Wasser- und sonstigen Bauten, sowie der besonderen Kulturzweige der Realitäten, sind, inwieferne zur Schätzung eine besondere Fachkenntniss nothwendig ist, abgesondert Sachverständige zu ernennen.

§ 50. Die Sachverständigen müssen die im Gerichtsverfahren bezeichneten Eigenschaften besitzen.

Die Betheiligten oder Diejenigen, welche bezüglich des enteigneten Gebietes grundbücherlich ersichtlich gemachte Rechte oder Ansprüche besitzen, können als Sachverständige nicht verwendet werden.

Dem Enteignenden steht das Recht zu, zur Vornahme der Schätzung seine gewöhnlich verwendeten Sachverständigen zu entsenden, wenn dieselben die im Gerichtsverfahren bezeichneten Eigenschaften besitzen.

§ 51. Die in Folge der gleichen Qualität der enteigneten Realitäten gleichinteressirten Besitzenthümer einer und derselben Gemeinde wählen zusammen je einen Sachverständigen.

Wenn sie sich bezüglich der Wahl nicht vereinbaren könnten, oder wenn sie nicht wählen wollen, so ernennt der gerichtlich Exmittirte ernannt zu jeder Sachverständigen-Kommission einen Vorsitzenden.

Den einzelnen Parteien steht das Recht zu, zur Schätzung ihrer eigenen Realitäten statt des von den gleichinteressirten Besitzern gewählten, oder durch den Richter ernannten Sachverständigen einen besonderen Sachverständigen zu wählen, die betreffenden Kosten haben dieselben aber ohne Anspruch auf Vergütung selbst zu tragen.

§ 52. Wenn eine oder die andere Partei gegen die nominirten Sachverständigen eine Einwendung hat, so ist diese bei Gelegenheit der Wahl oder Ernennung allsogleich vorzubringen. Ueber diese Einwendungen entscheidet der Richter allsogleich und veranlasst, wenn nöthig, die Wahl neuer Sachverständiger.

§ 53. Der Richter erklärt sodam die Schätzungskommissionen als konstituiert und fordert die Parteien auf, behufs der den Schätzungskommissionen zu ertheilenden Weisungen ihre Wünsche und ihre Daten bezüglich des Werthes der der Schätzung zu unterziehenden Gegenstände vorzubringen.

Nachdem die wesentlichen Punkte dieser Wünsche zu Protokoll genommen worden sind, — bestimmt der Richter den Termin für die Vornahme der Schätzung, ladet hiezu die Sachverständigen unter Hinweisung auf die im Gerichtsverfahren festgesetzten Folgen einer etwaigen Versäumniss, mündlich oder schriftlich vor, und verzeichnet im Protokolle die erfolgte vorladung.

§ 54. An dem für die Schätzung bestimmten Tage theilt der Richter den Enteignungsplan und die eventuell zu Stande gekommenen Ausgleichs, das über die Wünsche der Parteien, gemäss des § 53 aufgenommene Protokoll, sowie die von den Parteien vorgebrachten Daten den Sachverständigen mit, weist diese zur genauen Einhaltung der die Entschädigungsprinzipien feststellenden Beschlüsse des gegenwärtigen Gesetzes an, nimmt deren Beedigung, insoferne sie noch nicht beedigt wären, vor, und ordnet die Vornahme der Schätzung nach der Reihenfolge der Konskription an.

Das motivirte Gutachten der Schätzleute über die veranlasste Schätzung wird zu Protokoll genommen, und letzteres sowohl durch die Schätzleute als auch durch die etwa anwesend gewesenen Parteien oder deren Vertreter gefertigt.

Bei grösseren Gebäuden oder Industrie-Etablissements wird gestattet, dass die Sachverständigen ihr Gutachten schriftlich einreichen. Derartige Gutachten werden dem Protokolle angeschlossen, und dieses im Protokolle angemerkt.

Nach Beendigung der Schätzung steht den betheiligten Parteien das Recht zu, auf die Gutachten der Sachverständigen ihre Gegenbemerkungen zu machen, und können sie fordern, dass letztere zu Protokoll genommen werden.

Inwieferne das Gutachten der Sachverständigen massgebend für die Feststellung des Preises sei, entscheidet das Gericht.

Sowohl das Gericht erster Instanz, als auch, im Falle der Berufung, die höheren Gerichte sind berechtigt, wenn sie gegen die Richtigkeit der Schätzung Bedenken haben, — eine neue

Schätzung anzuordnen in welchem Falle die bei der ersten Schätzung verwendeten Schätzleute nicht verwendet werden können.

§ 55. Sobald in einer Gemeinde das Schätzungsverfahren beendet ist, legt der entsendete Richter das aufgenommene Protokoll sammt den auf dasselbe Bezug habenden Akten dem Gerichtshofe vor; diesen Akten sind auch jene Schätzungs-Protokolle anzuschliessen, welche im Sinne des Punkt b) § 45 früher aufgenommen wurden.

Der Gerichtshof entscheidet über die vorgelegten Akten binnen acht Tagen.

Die vor dem entsendeten Richter zu Stande gekommenen Vergleiche (§ 48) bilden nur vom formellen Standpunkte den Gegenstand der Verurtheilung und sind, insoferne hiebei unter Vormundschaft oder Kuratel Stehende interessirt sind, behufs Genehmigung der kompetenten Behörde einzusenden. Das Gericht acceptirt den mit den eigenberechtigten Eigenthümern geschlossenen, sowie die von der kompetenten Behörde genehmigten, und von Seite der Grundbuchs-Interessenten nicht beanstandeten Vergleich mittelst Bescheid, gegen welchen kein Rechtsmittel ergriffen werden kann.

Der von Seite des Gerichtes angenommene Vergleich verleiht bezüglich des bedungenen Entschädigungspreises das Exekutionsrecht. Wenn ein rechtskräftiger Vergleich nicht zu Stande gekommen ist, entscheidet der Gerichtshof auf Grund der Schätzung der Sachverständigen in der Entscheidungsfrage meritorisch, oder wenn dieses wegen der vorhandenen Mängel nicht möglich wäre, kassirt derselbe das Verfahren der Nothwendigkeit nach zum Theil oder ganz und ordnet eine neue Verhandlung an.

Von diesem Beschlusse verständigt der Gerichtshof die beteiligten Parteien, und im Falle unter Vormundschaft oder Kuratel Stehende auch interessirt wären, die Vormundschaftsbehörde, bei Enteignung eines zu einem Fideikommiss gehörenden Vermögens aber die Fideikommiss-Behörde.

§ 56. Der meritorische Entschädigungs-Beschluss hat zu enthalten:

1. Die genaue Umschreibung der zu enteignenden Realität, eventuell der Zugehör derselben.
2. Die genaue Bestimmung der Art der Entschädigung und der Entschädigungssumme.

§ 57. Gegen den Bescheid des Gerichtshofes kann nicht nur wegen Verletzung der Entschädigungsformalitäten, sondern in eben derselben Eingabe auch bezüglich der Art und der Höhe der Entschädigung die Berufung stattfinden und entscheidet in beiden Fällen in zweiter Instanz die königliche Tafel und in dritter Instanz die königliche Kurie.

Eine andere Rechtsabhilfe kann in diesen Angelegenheiten nicht stattfinden.

§ 58. Wenn bezüglich der Entschädigung sämmtlicher in einer und derselben Gemeinde dem Entschädigungsverfahren unterzogenen Gegenstände rechtskräftig beschlossen worden ist, trägt der Gerichtshof in der betreffenden Rubrik der Konskription die festgestellten Summen ein, macht dort, wo die Entschädigung *in natura* stattfindet, die Art und Weise derselben in der Rubrik Amnerkung ausführlich ersichtlich, und folgt die derart ergänzte Konskription in amtlicher Form dem Enteignenden aus.

§ 59. Nachdem der Entschädigungs-Beschluss in Rechtskraft erwachsen, kann der Enteignende die in dem festgestellten Enteignungsplane aufgenommenen Realitäten, allsogleich faktisch in Besitz nehmen, und sollte der Betreffende von wem immer im Besitze gestört werden, so hat die administrative Behörde ihn über sein Einschreiten in Schutz zu nehmen.

Die Entschädigungssumme ist binnen 15 Tagen, nachdem der Gerichtsbeschluss in Rechtskraft erwachsen, bei sonstiger Exekution auszubezahlen, oder inwieferne auf der enteigneteten Realität Lasten einverleibt sind — bei der kompetenten Grundbuchs-Behörde in Baarem zu erlegen.

Im Falle der Enteignung von Eisenbahnen und Kanälen ist die Auszahlung der Entschädigungssumme auf die im § 19 und den folgenden §§ des Gesetz-Artikels I: 1868 zu leisten.

§ 60. Durch die Ausbezahlung beziehungsweise ordnungsgemässe Deponirung der rechtskräftig festgestellten Entschädigungssumme, wird die enteignete Realität von allen auf dieselbe einverlebten privatrechtlichen Lasten befreit, und sind nur jene lasten ausgenommen, welche die enteignende Unternehmung im Vergleichswege übernommen hat.

Die Unternehmung ist berechtigt, unter Vorlage des im Wege der Vereinbarung oder in Folge rechtskräftigen Beschlusses festgestellten Enteignungsplanes, des Entschädigungsausgleiches, oder des rechtskräftigen Beschlusses, und des die Ausbezahlung oder ordnungsgemäss erfolgte Deponirung des Entschädigungsbetrages nachweisenden Dokumentes in einem Gesuche um die lastenfreie Umschreibung der auf dem Gebiete einer und derselben Gemeinde enteigneten sämtlichen Realitäten und um die Einverleibung des Eigenthumsrechtes zu Gunsten der Unternehmung anzusuchen.

Wenn im Laufe des Enteignungsverfahrens zu Lasten der Unternehmung Servitute errichtet werden, so sind dieselben mit dem Eigenthumsrechte zugleich einzuverleiben.

Die grundbücherliche Eintragung der Eisenbahnen und Kanäle ist nach den Vorschriften des Gesetz-Artikels I:1868 vorzunehmen.

§ 61. Wenn der Eigenthümer binnen sechs Monaten vor der im Sinne des § 36 erfolgten rechtskräftigen Feststellung des Entschädigungsbetrages, oder nachdem der im § 55 erwähnte Entschädigungsausgleich beziehungsweise der Entschädigungsbeschluss in Rechtskraft erwachsen ist, wegen Ausbezahlung oder Deponirung des Entschädigungsbetrages die Exekution nicht verlangt, und wenn während eben dieser Zeit die Unternehmung weder die in dem Enteignungsplane aufgenommene Realität in Besitz nimmt, noch die Entschädigungssumme bei dem kompetenten Geichte deponirt, oder ausbezahlt, so wird angenommen, das sowohl die Unternehmung als auch der Eigenthümer von der Enteignung zurückgetreten sind, un verlieren sowohl der Enteignungsplan als auch der Entschädigungsausgleich oder Beschluss ihre Wirksamkeit.

V. Abschnitt

Von den öffentlichen Lasten und Kosten

§ 62. Die nach der enteigneten Realität entfallenden öffentlichen Lasten hat der Enteignende von dem Tage angefangen, an welchem der Gerichtsbeschluss betreff der Entschädigung, oder der zu Stande gekommene Ausgleich in Rechtskraft erwachsen ist, oder wenn der betreffende Gegenstand früher in Besitz genommen wurde, von dem Tage der Besitzergreifung, zu tragen, und sind diese, insoferne sie von dem früheren Besitzer vorschussweise bestritten worden sind, — Letzterem zu vergüten.

§ 63. Alle auf das, auf Grund des gegenwärtigen Gesetzes zu veranlassende Enteignungsverfahren Bezug habenden Eingaben, Planskizzen, Konskriptionen, Verträge, Ausgleichs, Protokolle, Schätzungsurkunden, Zeugnisse oder Erklärungen, Beschlüsse und Rekurse sind stempelfrei.

In Fällen der durch Privatgesellschaften oder Privatparteien veranlasseten Enteignungen bleiben die oberwähnten Urkunden nur bedingungsweise, das heisst nur insolange stempelfrei, bis selbe nicht zu andern Zwecken, als die Durchführung des im gegenwärtigen Gesetze festgestellten enteignungs- und grundbücherlichen Verfahrens benützt werden.

Nach den zu Gerichtshänden erlegten Kautionen und Entschädigungsbeträgen ist keine Depositentaxe zu entrichten.

§ 64. Die in den Finanzgesetzen und Verordnungen bestimmten Vermögensübertragungs- und Grundbuchsgebühren sind bei Enteignungen nicht zu entrichten.

Die auf Gewinn geründeten Unternehmungen haben bei von den im Enteignungswege in ihren Besitz übergangenen Grundflächen die Hälfte der auf Grund der bezahlten Entschädigungsbeträge zu bemessenden Vermögensübertragungsgebühr zu entrichten.

Für dei Erwerbung der im Enteignungswege angekauften und abzutragenden Gebäude ist keine Gebühr zu bezahlen.

Quittungen über, auf Grund von Enteignungen bezahlte Entschädigungsbeträge unterliegen der Stempelgebühr nach Skala II.

§ 65. Die während des Entschädigungsverfahrens aufgelaufenen Kosten, mit inbegriffen die Gebühr für dei im Sinne der §§ 37 und 46 zu ernennenden Kuratores ad actum hat der Enteignende vorzustrecken und zu tragen.

Eine Aufrechnung und Feststellung von Privat- und Vertretungskosten der beteiligten Parteien kann nicht Statt finden, und die Unternehmung zu deren Bezahlung nicht verhalten werden.

Die Verhandlungs-Kosten, insoferne selbe sich auf das Verfahren bezüglich der Feststellung des Entschädigungsplanes beziehen, bestimmt jene Behörde, welche die zu diesem Behufe designirte Kommission entsendet, die bei Gelegenheit des Entschädigungsverfahrens aufgelaufenen Kosten aber bestimmt das kompetente Gericht.

VI. Abschnitt

Von der zeitweiligen Enteignung.

Zum Zwecke der im § 1 aufgezählten Unternehmungen und Arbeiten können unbewegliche Sachen auch zeitweilig enteignet werden.

§ 67. Die zeitweilige Enteignung ist nur auf bestimmte Zeit zu bewilligen, und kann deren Dauer ohne Einwilligung des Eigenthümers sich über drei Jahre nicht erstrecken.

Die längste Dauer der vor dem Inslebentreten des gegenwärtigen Gesetzes auf unbestimmte Zeit bewilligten zeitweiligen Enteignungen, wird, inwieferne der Eigentümer in die Verlängerung nicht einwilligt, auf drei Jahre von der Wirksamkeit des gegenwärtigen Gesetzes gerechnet, festgesetzt.

§ 68. Wenn der Enteignende die zeitweilig enteignete Grundfläche über die im § 67 bestimmte Zeit hinausbenötigt, so hat er wenigstens sechs Monate von Ablauf des dreijährigen Termins um die endgiltige Enteignung einzuschreiten; wenn er dies verabsäumt, so hat er nach Ablauf des Termins, oder wenn sein Gesuch später abweislich erledigt wurde, nach erfolgter Einhändigung des diesfälligen Bescheides, die Realität dem Eigenthümer bei sonstiger Exekution zu übergeben.

§ 69. Von der zeitweiligen Enteignung sind ausgeschlossen:

1. die Gebäude und Industrie-Etablissements;
2. jene Realitäten, welche zu Zwecken der betreffenden Unternehmung oder des Baues endgiltig nothwendig sind;
3. aufgedeckte und beützte Steinbrüche, Schotter- und Sandgruben.

§ 70. Die zeitweilige Enteignung kann nur bezüglich einer solchen Unternehmung oder Arbeit ertheilt werden, welche im Sinne des § 5 bereits bewilligt, oder deren Ausführung von Seiten der kompetenten Behörde angeordnet worden ist.

Das hierauf Bezug habende Gesuch ist mit dem entsprechenden Plane (§ 31) und mit die Nothwendigkeit oder Zweckmässigkeit der Enteignung nachweisenden Daten versehen, an den Minister für öffentliche Arbeiten und Kommunikaiton einzureichen.

§ 71. Der Minister für öffentliche Arbeiten und Kommunikation ordnet das Enteignungsverfahren an, und verständigt hievon den Verwaltung's Ausschuss des betreffenden Munizipiums unter Uebersendung des Enteignungsplanes.

Der Verwaltung's-Ausschuss bestimmt zur Verhandlung des Gesuches einen Termin, entsendend zur Leitung der Verhandlung aus seiner Mitte ein Mitglied, und verständigt hievon die betreffende Gemeindevorstellung unter Uebersendung des Planes.

Die Gemeindevorstellung ist verpflichtet von der Einleitung des Verfahrens die gesammten Interessenten oder deren gesetzlichen Vertreter allsogleich mit dem zu verständigen, dass sie Einsicht in das Gesuch und dessen Beilagen nehmen und bei der Verhandlung entweder persönlich oder mittelst ihrer Vertreter erscheinen.

§ 72. Bei der Verhandlung ist vor Allem der freundschaftliche Ausgleich zu versuchen, und wenn derselbe nicht zu Stande kommt, sind die Bemerkungen und Daten jeder einzelnen interessirten Partei in das aufzunehmende Protokoll zu verzeichnen. Das Protokoll sammt allen Akten ist dem Verwaltung's-Ausschusse behufs Beschlussfassung vorzulegen.

§ 73. Gegen den Beschluss des Verwaltung's-Ausschusses kann der Rekurs ergriffen werden.

Der Rekurs, welcher binnen acht Tagen von der Zustellung des Beschlusses I. Instanz gerechnet, bei dem Verwaltungs-Ausschuss einzureichen ist, — ist dem Minister für öffentliche Arbeiten und Kommunikation vorzulegen, welcher über das Gesuch endgiltig entscheidet.

§ 74. Für den zeitweilig enteigneten Gegenstand ist von dem Tage angefangen, an welchem der Enteignungs-Ausgleich oder Beschluss in Rechtskraft erwachsen ist, oder wenn die Besitznahme früher erfolgt wäre, von dem Tage der Besitzergreifung in anticipativen halbjährigen Raten Pacht zu entrichten, und ausserdem nach Aufhören der zeitweiligen Enteignung die bei dem betreffenden Gegenstände eingetretene Werthverminderung zu vergüten.

§ 75. Inwieferne zwischen den Parteien nicht eine andere Uebereinkunft zu Stande gekommen, ist vor der Besitznahme der Werth jedes zeitweilig enteigneten Gegenstandes im Wege der gerichtlichen Schätzung festzustellen. Eine gleiche Werthfeststellung erfolgt auch dann, wenn die Nothwendigkeit der Enteignung aufgehört hat, und der enteignete Gegenstand in den Besitz des Eigenthümers zurückelängt.

Die nach Vergleich der beiden Schätzungen sich zeigende Werthverminderung ist durch den Enteignenden bei sonstiger Exekution binnen 15 Tagen zu vergüten, für die Wertherhöhung aber kann der Enteignende keine Vergütung fordern.

§ 76. Sowohl bezüglich des jährlichen Pachtzinses, als auch der Preisfeststellung sind jene Prinzipien und formellen Bestimmungen einzuhalten, welche in den Abschnitten II und IV des gegenwärtigen Gesetzes festgesetzt sind, und ist demzufolge der im administrativen Wege erfolgte rechtskräftige Beschluss sammt dem Plane und den sämmtlichen Verhandlungskaten behufs ordnungsmässigen Verfahrens an das betreffende Kausalgericht einzusenden.

§ 77. Wenn die zeitweilige Enteignung nicht zu Gunsten des Staates oder einer Behörde, sondern zu Gunsten einer Unternehmung oder von Privaten vorgenommen wird, so ist der betreffende Eigenthümer zu fordern berechtigt, dass bezüglich des Pachtes und der für eine etwaige Werthverminderung mit der Zeit gebührenden Entschädigung die nöthige Sicherstellung geleistet werde.

Dieser Sicherstellungs-Betrag wird mit Rücksichtnahme auf die obwaltenden Umstände von Seite des geichet festgestellt, und kann derselbe den 40-fachen Betrag des Kataster-Reinertrages der zeitweilig zu enteignenden Realität nicht übersteigen. Der Sicherstellungs-Betrag ist in Baarem oder in kautionsfähigen Werthpapieren zu erlegen.

§ 78. Der für die Werthverminderung des zeitweilig enteigneten unbeweglichen Gegenstandes obkommende Betrag ist, wenn auf derart enteignete Realitäten grundbücherlich einverleibte Lasten oder vorgemerkte Ansprüche vorhanden sind, bei der Grundbuchsbehörde zu deponiren, welche nach eben denselben Vorschriften vorgeht, welche in dieser Hinsicht bezüglich des Entschädigungs-Betrages bestehen.

§ 79. Die im § 1 aufgezählten Unternehmungen haben das Recht, die für ihre Zwecke nothwendigen Stein-, Schotter-, Sand- und Lehm-Materialien, gegen volle Entschädigung des Berechtigten, aus den Flüssen und Bächen zu entnehmen, und von dort wegzuführen.

Dieses Recht erstreckt sich auf die in den schiffbaren Flüssen befindlichen Sandbänke nicht.

§ 80. Zu Gunsten der für die allgemeine Benützung bestimmten Eisenbahnen kann das Schankrecht zeitweilig zu dem Behufe enteignet werden, dass selbe in den Speiselokalitäten der Stationen, für den Konsum des reisenden Publikums *in loco*, eventuell auf der Strecke, oder ihrer eigenen Bediensteten, sowie anderer Individuen Getränke ausschänken lassen können.

§ 81. Die zeitweilige Enteignung des Schankrechtes ordnet über motivirtes Einschreiten der Unternehmung, ohne eine weitere Verhandlung, von Fall zu Fall unmittelbar der Minister für öffentliche Arbeiten und Kommunikation an.

§ 82. Wenn nach der angeordneten Enteignung zwischen dem Eigenthümer des Regalrechtes und der Eisenbahn keine Vereinbarung zu Stande kommt, so wird der Pachtbetrag über Einschreiten der Unternehmung durch den für den Stationsort kompetenten Gerichtshof gerichtlich festgestellt. Bei dieser Feststellung sind die im II. Abschnitte des gegenwärtigen Gesetzes enthaltenen Prinzipien und das im IV. Abschnitte vorgeschriebene Verfahren vor Augen zu halten.

§ 83. Der gerichtlich festgestellte Pachtbetrag hat drei Jahre von dem Tage angefangen, an welchem der Beschluss in Rechtskraft erwachsen ist, Giltigkeit, und wenn die Eisenbahn

bezüglich der ferneren Pachtung des Schankrechtes, ein Uebereinkommen mit dem Eigenthümer getroffen hat, so kann die zeitweilige Enteignung von drei zu drei Jahren immer auf eben dieselbe Weise erfolgen.

§ 84. In dem den jährlichen Pachtbetrag feststellenden gerichtlichen Beschlusse ist auch die Person zu bezeichnen, zu deren Händen der Pachtbetrag zu zahlen ist, oder die Behörde zu benenn, bei welcher der Pachtbetrag zu deponiren sein wird. Im Falle eine Veränderung in der Person oder in den Rechten des Berechtigten eintreten sollte, kann die Eisenbahn den Pachtbetrag bei dem kompetenten Gerichtshofe deponiren.

Der Pachtschilling ist bei sonstiger Exekution halbjährig im Vorhinein zu entrichten, und hat der Eigenthümer nicht das Recht die Deponirung einer Kautions zu verlangen. Nach der gerichtlichen Feststellung des Pachtschilling steht der Eisenbahn nicht das Recht zu, vor Ablauf der drei Jahre von der zeitweiligen Enteignung zurückzutreten.

VII. Abschnitt

Gemischte und Uebergangs-Bestimmungen

§ 85. Wenn das Zustandekommen irgend einer im § 1 erwähnten Unternehmung nur derart ermöglicht werden kann, wenn diese das Gebiet einer anderen, bereits früher konzessionirten, und zur allgemeinen Benützung dienenden Unternehmung durchschneidet, so haben die Eigenthümer der letzterwähnten Unternehmung dieses Servitut auf ihrem Gebiete zu dulden.

In diesem Falle entscheidet über die Art und Ausdehnung des Servitutes, sowie über die wieartige Benützung und Erhaltung desselben, inwieferne kein freundschaftlicher Ausgleich zu Stande kommt, der Minister für öffentliche Arbeiten und Kommunikation.

Hingegen wird die Frage, ob in diesem Falle eine Entschädigung platzgreifen kann, und worin diese bestehen soll, in Ermangelung einer Vereinbarung nach den Vorschriften des Abschnittes II und IV durch das Gericht entschieden.

§ 86. In Kriegszeiten oder bei Ueberschwemmungsgefahr, zu Landesvertheidigungs- oder Sicherheitszwecken, sowie zur ungesäumten Herstellung der in Folge von Bergabbrüchen, Terrainsenkungen oder Ueberschwemmungen gestörten Kommunikation dringend erforderliche Gebiete können auf Grund der Bewilligung des Ministers für öffentliche Arbeiten und Kommunikation in Besitz genommen werden.

Wenn aber der Bau das Niederreißen eines bestehenden Gebäudes nothwendig machen sollte, so ist von Beginn desselben der Werth des Gebäudes und dessen Zugehör im Schätzungswege festzustellen.

Die Schätzung ist in diesem Falle auf die im Punkt a) des § 31 des gegenwärtigen Gesetzes vorgeschriebene Weise und in der dort bestimmten Zeit vorzunehmen.

Bezüglich der zu diesem Zwecke bewilligten zeitweiligen Enteignungen sind die §§ 67 und 68 des gegenwärtigen Gesetzes in Anwendung zu bringen.

§ 87. Die zu Montanzwecken nothwendigen Enteignungen sind nach den Bestimmungen des Bergrechtes zu veranlassen.

Die zu dem Bau solcher Wege, Eisenbahnen und Kanäle nothwendigen Grundflächen aber, welche behufs Verfrachtung der Bergprodukte oder der zu Montanzwecken nothwendigen Materialien und Geräthschaften von dem Montangebiete bis zu der nächsten Kommunikationsstrecke oder umgekehrt gebaut werden, können nur im Sinne des gegenwärtigen Gesetzes enteignet werden.

§ 88. Die Gesetz-Artikel LV und LVI [1868] werden von dem Tage des Inslebensretens des gegenwärtigen Gesetzes aus Kraft gestzt, und ist in all jenen Fällen, in welchen nach den bestehenden Gesetzen auf dieselbe Berufung geschieht, das gegenwärtige Gesetz zu verstehen und in Anwendung zu bringen.

Der Gesetz-Artikel XIX:1879 über die auf dem Gebiete der Stadt Szegedin zu veranlassenden Enteignungen wird durch das gegenwärtige Gesetz nicht berührt

§ 90. In den vor dem Inslebensretens des gegenwärtigen Gesetzes bereits anhängigen Enteignungs-Angelegenheiten sind folgende Uebergangsbestimmungen einzuhalten:

a) wenn der Enteignungsplan im Wege der Vereinbarung noch nicht festgestellt worden ist; und betreff dessen Feststellung, beziehungsweise der Reklamationen der Beschluss I. Instanz noch nicht erfolgt ist, sind die Bestimmungen des gegenwärtigen Gesetzes vollinhaltlich anzuwenden, und ist der Enteignungsplan, insoferne es nothwendig erscheint, der enteignenden Unternehmung behufs Ergänzung zurückzustellen;

b) wenn betreff der Feststellung des Planes beziehungsweise der Reklamation der Parteien in erster Instanz bereits entschieden ist, hat die Berufung gegen diesen Beschluss, sowie die Ueberprüfung desselben nach den damals bestandenen Gesetzen zu erfolgen;

c) wenn betreff des Entschädigungsverfahrens ein richterlicher Beschluss I. Instanz noch nicht existirt, ist das Verfahren nach dem gegenwärtigen Gesetze durchzuführen, und zu diesem Behufe dem Bedarfe gemäss die Ergänzung der Verhandlung anzuordnen;

d) wenn betreff der Entschädigung ein Gerichtsbeschluss I. Instanz, beziehungsweise ein Urtheil des Geschwornengerichtes bereits existirt, können dagegen nur die, nach den damals in Geltung gewesenen Gesetzen bewilligten, und nach diesen zu beurtheilenden Rechtsmittel ergriffen werden.

§ 91. Das laut den §§ 66, 67, 68 und 69 des Gesetz-Artikels LV:1868 zu Gunsten des früheren Besitzers sichergestellte Rückkaufsrecht, und dessen Bestimmungen bleiben bezüglich jener Enteignungen, welche während der Wirksamkeit des genannten Gesetzes durchgeführt wurden, in Wirksamkeit.

§ 92. Die Wirksamkeit des gegenwärtigen Gesetzes erstreckt sich auf das Gebiet des sämmtlichen Länder der ungarischen Krone in all jenen Fällen, in welchen die Enteignung zu Zwecken solcher Unternehmungen oder Arbeiten vorzunehmen ist, welche im Sinne des § 9 des Gesetz-Artikels XXX:1868 in den Wirkungskreis der gemeinsamen Legislative oder der Regierung der Länder der ungarischen Krone gehören.

Bezüglich solcher Enteignungen werden die den Verwaltungs-Ausschüssen übertragenen Rechte ausüben:

a) auf dem Gebiete der Stadt und des Distrikts Fiume der Bürgermeister;

b) auf dem Gebiete von Kroatien und Slavonien das betreffende Vizegespan, im Militärgrenzgebiete das Distriktsamt.

Die Korrespondenzen zwischen den Behörden und dem Minister für öffentliche Arbeiten und Kommunikation werden vermitteln:

bezüglich des Gebietes der Stadt und des Distrikts Fiume der Gouverneur von Fiume;

bezüglich des Gebietes von Kroatien und Slavonien der Banus von Kroatien und Slavonien;

bis zur faktischen Einverleibung des Grenzgebietes der Chef der Grenzgebietsbehörde.

§ 93. In den Fällen, in welchen das gegenwärtige Gesetz auf die Civil-Prozessordnung hinweist, sind in den genannten Ländern die Bestimmungen der dort bestehenden Prozessordnung in Anwendung zu bringen.

Auch im Distrikte und der Stadt Fiume sind die Bestimmungen der dort bestehenden Prozessordnung in Anwendung zu bringen.

In Fällen von Rekursen bezüglich des Entschädigungs-Verfahrens urtheilen auf dem Gebiete von Kroatien und Slavonien die dortigen Obergerichte.

§ 94. Mit der Durchführung des gegenwärtigen Gesetzes sind der Minister für öffentliche Arbeiten und Kommunikation, der Minister des Innern und der Justizminister, bezüglich Kroatiens und Slavoniens der Minister für öffentliche Arbeiten und Kommunikation, welcher diese bezüglich im Einvernehmen mit dem Banus von Kroatien-Slavonien-Dalmatien vorgeht, beauftragt.

Ungarische Reichsgesetzsammlung für das Jahr 1881. Autentische Übersetzung. Herausgegeben vom kön[iglichen] ung[arischen] Ministerium des Innern. (Redaktion des „Országos Törvénytár“). Budapest, 1882. 423–467.

RUSZOLY JÓZSEF

KISAJÁTÍTÁSI TÖRVÉNYEK MAGYAROSZÁGON
(1836–1944)

(Összefoglalás)

A szerző a kisajátítás jogintézményének hazai reform- és polgári kori törvényhozási történetét adja három fő témakörben.

1. Érinti a kisajátítás modern fogalmának kialakulását.

2. Sorra veszi a hazai kisajátítási törvények — többek között az 1836:20 – 21. tc., az 1868:55–56. tc. és az 1881:41. tc. — megalkotását.

3. Tárgyalja az intézménytörténet főbb elemeit; így alapelveit (*közjó, közérdek*), taxative szabályozott eseteit, a „tökéletes és teljes” (*valódi és teljes*) kártalanítást, a közigazgatási hatósági úton történő „igénybevételi” és a bírósági eljárásban történhető kártalanítási processzust.

Fő megállapítása: a kisajátítás modern intézményeinek hazai megjelenése (1836), teljesebb körű alkalmazása (1868) és kodifikálása (1881) egyaránt egykori nyugat-európai, főként az e tekintetben legfejlettebb *francia törvényhozás* hatásait tükrözi.

Függelékben közli az 1881:41. tc. ma már alig hozzáférhető egykori hivatalos német fordítását.

Munka- és termelőszövetkezetek a mezőgazdaságban

Az európai országok mezőgazdaságában a II. világháború utáni időszakban a termelők társulás útján sokféle szövetkezeti gazdaságot hoztak létre. Találkozhatunk a hagyományos fogyasztási, a beszerző-, értékesítő szövetkezetekkel, de több országban eredményesen működnek közösen gazdálkodó, a termelést vagy annak egyes munkafázisait közösen végző csoportok is. Ez utóbbi szervezeteket nevezik Nyugat-Európában általában *munkaszövetkezeteknek* vagy *termelői csoportoknak*, Kelet-Európában pedig *termelőszövetkezeteknek*. A közös munkán vagy szolgáltatáson alapuló szövetkezetek formaváltozatai alapvetően a létrehozásuk motívumaiban, a szövetkezeti elvek érvényesülésének sajátosságaiban és a közösség szocializáltságának szintjében különböznek egymástól – az egyes országok tradíciói és gazdasági fejlettsége mellett. Jelen dolgozatában a szerző arra vállalkozik, hogy a mezőgazdasági munka- vagy termelőszövetkezetek jellegzetes típusait mutassa be, szem előtt tartva a szövetkezeti működés klasszikus elveinek érvényesülését!¹

1. A munka- (vagy üzemi) szövetkezetek Nyugat-Európában

A családi gazdaságok méreteit meghaladó termelői együttműködések, társulások létrehozását *több, egyidejűleg ható tényező* váltotta ki az elmúlt időben. Ezek közül az egyik az élelmiszer feldolgozásban illetve az élelmiszer kereskedelembe bekövetkezett nagy változás volt. Az 1950–60-as években rohamosan elterjedő szupermarketeket működtető kereskedelmi láncolatok olyan *nagytömegű és egységes* (szabványosított) *minőségű mezőgazdasági termékek* előállítására támasztottak folyamatosan igényt, amelyet a kis vagy közepes méretű gazdaságban jövedelmezően nem lehetett teljesíteni.

A meghatározott mezőgazdasági munkát közös szervezetben végző szövetkezetek alapításának másik kiváltó tényezője a *technikai fejlődésben, az iparszerű termelési módszerek* elterjedésében található meg. A gépek tömeges elterjedése, a sokfunkciójú géprendszerek és a számítógéppel irányított termelés térhódítása a kisgazdaságoktól nagyobb üzemi méreteket, a termelési kapacitásokat igényelt. Ennek kielégítése érdekében szükséges volt a földterületek, a termelési tényezők és az emberi munka valamilyen méretű egyesítésére. S végül az sem elhanyagolható tényező, hogy az összefogás, az együttműködés, a szervezett

¹ A rochdalei takácsok által 1844-ben megfogalmazott elvek röviden a következők: a nyitott tagság, a demokratikus irányítás a jövedelem közreműködéssel arányos visszaosztásának, a korlátozott tőkeamat fizetésének és a tagok kölcsönös segítségnyújtásának elve. Szövetkezés 1995. 2. sz.

gazdálkodás javította a szövetkezet tagjainak versenypozícióit a kereskedelmi partnerekkel és a nagybirtokokkal szemben.

Éppen ezért, s nem másért a 60-as évek elejétől elterjedő munkaszövetkezetek, termelői társulások *fő törekvése olyan optimális üzemméret elérése* vagy megközelítése, amely lehetővé teszi a rendelkezésre álló termelési tényezők (munka, tőke és a föld) hatékony felhasználását. E munkaszövetkezetek működési elveikben megfelelnek a klasszikus szövetkezeti elveknek. Létrehozásuk konkrét célja és *a kötelező közös munkavégzés vagy szolgáltatás* teszi őket sajátos szövetkezetté. A munkaszövetkezetek is önkéntes társulással létrejövő, alulról szerveződő elsősorban személyi társulások, amelyek *kiegészítő vagy másodlagos jellegűek* a taggazdaságokhoz viszonyítva. Ez a típus *nem futhat be önálló, a taggazdaságtól elkülönülő üzleti karriert*, mert tulajdonképpen azért hozták létre és működtetik, hogy a tulajdonosainak a gazdasági és jóléti céljait szolgálja. E kollektív gazdasági szervezeteknek rendszerint *nincs saját, önálló profitmaximalizálási célkitűzése*, mert külső piaci ügyletei a tagok és a szövetkezet belső ügyleteinek vannak alárendelve.

Ez utóbbiakat pedig átszövik a szolidaritási, mozgalmi, helyenként a vallási motívumok.

Bár külső kapcsolataiban profitorientált, a szövetkezet az elért vállalkozói nyereséget a visszaosztás módszerével rendszerint a tagok jövedelmévé alakítja át. Tehát a profit osztalék formájában *nem kerül a zárt közösségen kívüli tulajdonosok kezébe*. Ez valójában a nyugat-európai szövetkezek nonprofit jellegének a lényege, amely leginkább megkülönbözteti a tisztán üzleti vállalkozásoktól, illetve a tőketársaságoktól.

Fontos jellemzője a munkaszövetkezeteknek a nyitott tagság és a demokratikus irányítás elvének a megtartása. Az előbbi alapján bárki, aki megfelel az előírt felvételi követelményeknek, az fajra, nemre, és vallásra való tekintet nélkül beléphet a szövetkezetbe. Másfelől a tag különösebb nehézség nélkül ki is léphet a szervezetből a tulajdonában levő földdel, termelési eszközökkel és az elszámolható tiszta vagyon rá eső részével együtt.

E szövetkezeteket a tagok gyakran közvetlenül irányítják és ellenőrzik. Ha a gazdaság mérte megkívánja, akkor különböző személyeket bíznak meg, vagy testületet hoznak létre a tevékenységek operatív irányítására. A döntéshozatal során rendszerint az "egy tag – egy szavazat" szövetkezeti elvét alkalmazzák. Az utóbbi időben egyes országokban – például Spanyolországban – a tőkearányos szavazás döntési módszerét is alkalmazzák.

A munkaszövetkezeti forma *elterjedtsége nem nagy*, a világszerte működő szövetkezetek mintegy 7 %-a tartozik ebbe a kategóriába. Taglétszámot tekintve részarányuk csak 2%, a termelési értékből való részesedésük pedig átlagosan 2–3 %. Gazdasági szempontból két változatuk létezik, egyik a munkahely teremtmő, a másik a nagyobb termelési méretek kihasználására létrejövő úgynevezett "strukturális termelőszövetkezet".²

Nézzünk néhány konkrét példát!

Portugáliában és Spanyolországban jelentős számban működnek szakosított termelőszövetkezetek és egységes öntözőrendszert használó, közösen termelő gazdaságok. A „Mondragon”-nak nevezett munkaszövetkezetek azért bizonyultak tartósnak, mert demokratikus alapon, közös érdekeltség, önkéntes társulás és az önszegélyezés mellett úgy szerve-

² A szóban forgó szövetkezeteket el kell választani az agrárszférán kívül működő ún. munkásszövetkezetektől. Nyugat-Európában az elmúlt két évtizedben ez utóbbit, mint alternatív gazdasági szervezetet vagy kiegészítenciát, szellemi szabad foglalkozásúak létesítették önfoglalkoztatási célból, vagy a vállalatok felszámolása során az ott dolgozó munkások, alkalmazottak a vállalati vagyon „kivásárlása” révén hozták létre és működtetik napjainkban is. (L. Laville, Jean -Louis: Termelői közösségek és munkaszövetkezetek Nyugat -Európában. Szövetkezés 1994. 4. sz. 50-53 p.)

zódtek meg, hogy mindenkinek a szövetkezetbe bevitt gazdasága feletti tulajdonjoga fennmaradt és a közös használatért járó vagyoni ellenértéket az érintettek megkapják.³

Dél-Olaszországban a *földbértlő munkaszövetkezetek* a tőke-, a föld és a munkahely hiány mérséklése céljából terjedtek el.

Mindenképpen érdemes megjegyezni, hogy az említett országokban e munkaszövetkezetek megalakulását politikai motívumok is elősegítették, hiszen az egyes kormányok politikai kampánnyal és anyagi támogatással is ösztönözték a kollektív gazdaságok, farmok alapítását.

Franciaországban a magángazdák önkéntesen és az önszegélyezés alapján hozták létre a *közösen gazdálkodó mezőgazdasági csoportokat* (francia rövidítése: GAEC) amelyek egyre nagyobb teret hódítanak. E gazdaságok tagjai kistermelők vagy közepes birtokkategória alsó határán található gazdaságok tulajdonosai. A föld magántulajdonának fenntartása mellett nagytáblás gazdálkodást folytatnak korszerű gépekkel és közös munkával. Általában ki tudják használni a korszerű technika és földkoncentráció előnyeit, mert az átlagos területük mintegy háromszorosa az országos átlagnak.⁴

A mezőgazdasági termelőcsoportok megalakulását a francia állam különböző eszközökkel támogatja. Napjainkban is hozzájárul az alaptőkéhez, jelentős állami támogatást ad a fiatal (35 évnél nem idősebb) és az előírt szakképzettséggel rendelkező gazdáknak. Ezen kívül kedvezményes kamatozású hitelt folyósít a közös gépvásárlások céljaira.⁵

A gépesítés elterjedése a mezőgazdaságban *más munkaszövetkezeti jellegű szerveződések* is életre hívott. Német nyelvterületen a *gépköröket*, Franciaországban a *géphasználati szövetkezeteket* (a CUMA-kat). Ezekben is jellemzően a kisgazdaságok vesznek részt. A taglétszámuk átlagosan 20 fő, s többségük fiatal gazda. ezen szövetkezeti formák alapvető célja a családi gazdaságok sokrétű igényeinek kielégítése. A közösen beszerzett gépekkel végzik a szükséges mezőgazdasági munkákat és látják el a növényvédelem, a szállítás és az elsődleges feldolgozás feladatait.

Az előbbiekhöz hasonló okok vezettek Norvégiában a *tejtermelő gazdaságok szövetkezéséhez*. A nagybani termelés és a munkák jobb elosztása érdekében az egymással szomszédos gazdaságok közös tejtermelő üzemeket hoztak létre. A teheneket korszerű technikával felszerelt közös istállóban tartják. A szükséges tőkét a tagok biztosítják, a takarmányt pedig a közösbe adott földön termelik meg. A termékek értékesítését a szövetkezet végzi. A tagok a föld után földjáradékot, a tőke után korlátozott mértékű kamatot kapnak. A maradék tiszta jövedelmet pedig a részvétel arányában munkajövedelemként osztják el.

Korábban említettük, hogy az önkéntes mezőgazdasági termelői csoportok létrehozását a kormányok bátorítják és pénzügyileg is támogatják. Kivételt csak a skandináv országok, nevezetesen Norvégia képez, ahol a tejtermelő szövetkezetek tagjaitól a kormány megvonta a kistermelőknek járó állami támogatást, mondván, hogy a szövetkezetek alakításával már a közepes birtok kategóriájába kerültek.

A munkavégzésre létrehozott szövetkezetek további jellemzőit az alábbiakban foglalhatjuk össze:

a) A kollektív gazdaságok létszámukat és méretüket tekintve *kicsi, családias jellegű vállalkozások*. Alapításukban 5–15 gazda vesz részt, s nagyon gyakori, hogy rokonsági, szomszédsági alapon vagy azonos birtokkategóriához tartozók között szerveződnek. Növekedésük esetén felmerülhet a tiszta üzleti vállalkozássá történő átalakulás szükségessége is. A homogén szociológiai háttér és az azonos gazdasági pozíció szükségessé teszi a szavaza-

³ Prugberger Tamás: A magyar mezőgazdaság szerkezetének átalakulása. Jogtudományi Közlöny 1993. 1. sz.

⁴ Laczó Ferenc: Mezőgazdasági munkaszövetkezetek forma-változatai. Gazdálkodás 1997. 5. sz. 53. p.

⁵ Nagy András: Mezőgazdasági hitelezés Franciaországban. Bankszemle 1998. 5. sz. 51. p.

tok egyforma értékét a döntéshozatalban, vagyis az egy tag – egy szavazat elvének alkalmazását. Ahol nem azonos súlyúak a résztvevők, ott tőke vagy közreműködéssel arányos szavazatra tértek át.

b) E gazdaszövetkezetek a *magántulajdon megőrzése* mellett jöttek létre és működnek. A legfontosabb termelőeszköz, a föld magántulajdonban marad közös művelés esetén és kilépéskor kimérezhető. A saját termelőeszközöket közösen használják vagy a tagsági forrásokból közös tulajdonba és használatba kerülő termelőeszközöt vásárolnak. Kollektív földtulajdont általában nem szerezhettek, a bérelt földek aránya azonban jelentős, elérheti a 30–40 %-ot is. Bér munkások alkalmazásával csak elvétve találkozhatunk, pl. Spanyolországban.

c) A *termék és jövedelem elosztás* módjai nagyon változatosak. Nincsenek általános irányelvek, ez mindenütt a termelői kollektíva kompetenciájába tartozik. A természetes javakat, szolgáltatásokat rendszerint a tagok igényei szerint osztják el. A képződött bruttó jövedelmet részben a bevitt föld (földjára) részben a tagi hozzájárulás (nem piaci mértékű kamat) részben pedig – teljesítmény arányában – munkajövedelem formájában osztják szét a tagok között.

d) Sajátos a szövetkezetek *tőkeellátási rendszere* is. Mivel a szövetkezetek szigorúan a tagok gazdasági – társadalmi érdekeinek alárendelten működnek, a tagi tőke-hozzájárulást *nem vállalkozói tőkebefektetésnek, hanem kölcsöntőke juttatásnak* minősítik a szakirodalomban. Például Ivan Emelianoff szerint "a szövetkezeti tőke után nem osztalék jár, hanem csak kamat", ami a klasszikus szövetkezeti elvek szerint korlátozott mértékű lehet.⁶ Továbbá a szövetkezeti tőke *változó jellegű*, mert nagyságának alakulása lényegében a tagok számának a függvénye. Általános gyakorlat szerint a szövetkezeti tiszta jövedelmet tartalékalap képzésre, kamat fizetésre és a közreműködéssel arányos visszatérítésekre használják fel. Az egyes országokban kötelező tartalékképzés a legitim szövetkezeti közös vagyon pénzügyi forrása. A jövedelem felosztásban legnagyobb arányú a tagi visszatérítés, mivel ez után nem kell társasági adót fizetni és ez felel meg e szervezetek nonprofit természetének is.

e) Hasonló módon sajátosak a *tagok felelősségi viszonyai* is. Rendszerint a tagok vagyoni felelőssége korlátozott. A szövetkezet külső veszteségéért a tagok csak az eredeti üzletrésük erejéig (Németországban) vagy a részjegyük névértékének kétszereséig (pl. Franciaországban) felelősek. Ez a felelősség a kilépés után még meghatározott ideig fennáll. Általános esetben a szövetkezet megszűnéskor a tiszta vagyont a közgyűlés határozata szerint a tagok között osztják szét, vagy az előírások szerint a szövetkezeti szövetségekre, illetve közcélokra (alapítványokra) hagyományozzák. Olaszországban például a maradék tiszta vagyont, miután kifizették a tagok részjegyeinek ellenértékét, nem lehet a tagok között szétosztani, hanem közcélokra köteles fordítani a szövetkezet.

2. A termelőszövetkezeti modell fejlődése Magyarországon

Az elmúlt 50 évben a magyar mezőgazdaságban a szövetkezeti *szervezet több jelentős minőségi változáson, fejlődési szakaszon ment keresztül*. Az eltérések alapján eddig három szövetkezeti modell, formaváltozat különíthető el.

⁶ Laczó Ferenc: A szövetkezeti tőke természete. Szövetkezés 1995. 1. sz. 4. p.

A modell változásának okai részben a szervezeten belüli folyamatokban, döntő részben pedig a gazdaságpolitikai környezet illetve a gazdaságirányítás rendszerének megváltozásában jelölhetők meg.

Az első időszakban, az ötvenes évek elejétől egészen 1967-ig lényegében a Szovjetunióból importált *artyl típusú szövetkezeti modell* terjedt el és működött. Ez a szövetkezeti forma nem támaszkodott a hazai előzményekre, s nem tekinthető valódi szövetkezetnek sem, hanem inkább nagy munkatársulásnak minősíthető. Alkalmas volt viszont a termőföld és más termelési tényezők koncentrálására a mezőgazdaságnak a tervgazdasági rendszerbe történő bevonására, vagyis a magántulajdonon alapuló mezőgazdaság ideológiai célok szerinti szocialista átalakítására.

A termelőszövetkezeti csoportban, ahogyan ezt a típust nálunk neveztük, az egyéni parasztgazdaságok a közös használatban adott földet közös munkaszervezetben művelték a kollektivizált termelési eszközök segítségével. Egyéni művelésre a tagok kb. 0,8 hektár földet hagyhattak meg. A szövetkezeti csoportba be kellett vinni az összes igavonó állatot és a gépeket, amelyek névleges ellenértékét a tagnak kifizették. A csoport által jóváhagyott közös ütemterv alapján szervezték meg az egyes munkák elvégzését. Az elvégzett munkát munkaegységben mérték. Az év végi eredményből levonták a kiadásokat, az üzemviteli tartalékokat és a tagoknak kifizetett földjáradékot. Az ezután fennmaradó jövedelmet vagy termékeket osztották szét a tagok között a teljesített munkaegységek arányában. Ez volt a maradványelv érvényesítése. A közösen használt föld nagy részének a szövetkezeti tagok a tulajdonosai. A kisebbik részének az állam vagy kívülálló személyek. A szövetkezetek ebben az időszakban fölülről jövő tervutasításokat kaptak, amelyek részletesen meghatározták, hogy mit és hogyan termeljenek, továbbá hogy kinek adhatnak el és milyen eszközöket (például nagykapacitású gépeket több évig nem is) vásárolhattak. Később, 1961 után a tervmutatókat a felvásárlási szervek ajánlásai és az állami támogatások feltételei helyettesítették.

A családi munkaszervezetből, ahol egy személyben volt vállalkozó, irányító és munkás, a *nagyüzemi kollektív munkaszervezetbe* lépett be, aki a termelőszövetkezet tagja lett. A régebben egyénileg gazdálkodók számára ez igen szokatlan volt, hiszen önálló gazdából üzemi részmunkát végző beosztott lett, aki tulajdonosi érdekeit nem is érvényesíthette.

A nyitott tagság és az önkéntesség nem jellemezte a kolhoz típusú szövetkezeti csoportokat, mert egyfelől inkább csak kívülről ösztönzött belépésről beszélhetünk, másfelől kilépésekre csak krízis helyzetekben (1953 illetve 1956) vagy csak igen nehézkes módon (csereingatlan elfogadása, vagyoni elszámolás stb.) kerülhetett sor.

A szövetkezeti demokratikus önzagztatás formálisan érvényesült. De hiába is ragaszkodtak gyakran a közgyűlési döntéseknél a személyes szavazás elvéhez, amikor a gazdálkodást és a belső életviszonyokat meghatározó döntéseket külső államigazgatási vagy párt-szervek hozták meg.

A gazdaságirányítás 1968-as reformja több intézkedésével *átalakította, újraépítette a mezőgazdasági szövetkezeti modellt*. A szövetkezetek gazdasági önállóságának megteremtésével és a korszerű vállalati gazdálkodás elemeinek adaptálásával egy olyan a korábbitól eltérő, minőségileg különböző *megreformált szövetkezeti alakzatot hozott létre*, amely a csoporttulajdon alapján képes volt nyereségorientált vállalati működésre.

Ebben a magyar modellnek is nevezhető mezőgazdasági szövetkezetben összekapcsolódtak, integrálódtak a *vállalati gazdálkodás jellemzői a szövetkezeti működés alapelveivel*. A szervezeten belül a kollektív gazdálkodás és az egyéni- családi munkavégzés olyan kedvező kombinációja alakult ki, amellyel a termelőszövetkezetek rugalmasan tudtak alkalmazkodni a környezeti kihívásokhoz. A szövetkezetek társadalmi státuszát, gazdasági pers-

pektíváját növelte, hogy eltörölték a kötelező tervutasításokat és kimondták az állami és a csoporttulajdon egyenjogúságát, megszüntetve ezzel sok szövetkezeteket sújtó diszkriminációt.

A legfontosabb változások a következők:

- Az árviszonyok és a döntési jogok kedvező változása lehetővé tette a szövetkezeteken belüli jövedelem felhalmozást. A jövedelem belső elhasználása és az önállóság közötti összefüggés igen szoros. A szövetkezetek ennek keretében saját döntéseik alapján korszerű gépeket és technológiákat vásárolhattak. A 70-es évektől kezdődően sok gazdaság már iparszerű termelési rendszereket és csúcstechnológiát is tudott alkalmazni.

- Megváltozott a szövetkezetek tulajdoni struktúrája, az 1967-es földtörvény megteremtette a szövetkezeti földtulajdon intézményét a kívülállók földjeinek kötelező megváltása révén. Ennek eredményeként 1975-ben már a szövetkezetek használatában levő föld 57 %-a a szövetkezeti tulajdonhoz, 30 %-a a tagi tulajdonhoz, 3 %-a pedig állami tulajdonhoz tartozott.

- Kibővült a szövetkezetek tevékenységi köre is, hiszen engedélyezték a mezőgazdasági tevékenységen kívüli ipari, kereskedelmi és egyéb tevékenységek folytatását. Ezek a melléktevékenységek nagyban hozzájárultak a szövetkezetek kiegyensúlyozott jövedelem gazdálkodásához.

- A pénzgazdálkodás színvonalának növelése és a személyes érdekelttség erősítése érdekében belső pénzügyi alapok képzését vezették be. Többek között, amortizációs alapot, fejlesztési alapot, részesedési és szociális-kulturális alapot képeztek ezután a termelőszövetkezetben.

- Igen jelentős mértékben megerősödött és eredményessé vált a közös gazdaságok és a dinamikus háztáji szektor sokoldalú együttműködése. A nagyüzemek és a háztáji gazdaságok vállalkozói integrációja hosszú ideig a személyi jövedelem növekedésének fő forrása volt.

Az indirekt gazdaságirányítás rendszerében a demokratikus öngazdátás számára szélesebb kapukat nyitottak. 1967-ben a termelőszövetkezeti törvényben rögzítették a tagság jogait és kötelezettségeit, az elnök, a vezetőség és a különböző bizottságok hatáskörét és jogállását. Ezután válik általánossá a titkos elnök- és vezetőség választás, s a belső működési rend demokratikus meghatározása. A választás és az ellenőrzés azonban sokszor továbbra is formális, nem érdemi a gazdálkodási méretek (több falura kiterjedő óriás szövetkezetek is működtek) illetve a munkaszervezeti hierarchiában domináns függőségi kapcsolatok miatt. S tulajdonképpen a tulajdonosi érdekek érvényesítésének hiánya az a legfontosabb, ami a nyolcvanas évek végére elvezet a megreformált szövetkezeti modell kifulladásához.

A megreformált szövetkezeti modell működésének kedvezőtlen korlátai a 90-es évek elejére széles körben nyilvánvalóvá váltak. A modell megújítására tehát szükség volt. A rendszerváltás új agrárvezetése azonban az organikus fejlődés, az alulról építkező megújulás helyett, politikai céloktól indítva ismételten egy fölülről jövő *új szövetkezeti modellt ajánlott* és az átmeneti törvény szűkreszabott határidővel fogadtatott el a mezőgazdasági termelőkkel. Az 1992. évi I. törvény a szövetkezetekről, rugalmas keretszabályokkal egy olyan általános, *univerzális szövetkezeti modellt alkotott meg*, amely alkalmas mezőgazdasági, ipari, fogyasztási, de még humánszolgáltató (például orvosi) szövetkezetek alapítására és működtetésére is.

Az új univerzális modell legfontosabb sajátossága, hogy *szakított a szövetkezeti csoporttulajdon eszméjével és megszüntette a formakényszert*. Ebben a modellben a szövetkezetek tevékenységének nem az oszthatatlan szövetkezeti csoporttulajdon az alapja, hanem a

tagok magántulajdona. Az önkéntesen és az önszegély alapján létrehozott szövetkezetek keretében minden olyan tevékenységet folytathatnak, amelyet törvény nem utal más gazdálkodó- vagy állami szerv hatáskörébe. E szövetkezeti vállalkozások *profitorientált gazdasági szervezetek*, amelyeknek legfontosabb általános feladata a tagok jólétének gyarapítása.

Az új szövetkezeti *modell vegyes típusú* abban az értelemben, hogy egy szövetkezeten belül is kombinálhatók a szövetkezeti működés elvei, tőketársaságok működésének ismérvei, és a szociális szempontok. Továbbá a modell megőrzi a munkaszövetkezetek sajátosságait, de *együttal utat biztosít a formák továbbfejlődésének*, olyan új megoldások, típusok megszületésének, amelyekkel a szövetkezeti szektor alkalmazkodni tud a piacgazdaság jövőbeni követelményeihez. A modellben a termelés és a vagyonhasznosítás a helyi sajátosságoknak megfelelően különböző formában folyhat és a tagsági viszony is többféle lehet.⁷

Az 1992. évi II. Átmeneti törvény szerint átalakult szövetkezetek túlnyomó hányada a politikai várakozásokkal szemben továbbra is mezőgazdasági termelést végző, többcélú nagyüzem maradt. Az átlagos üzemméretük és számuk jelentősen lecsökkent, az átlagos üzemméret 4179 hektárról 1702 hektárra, számuk, pedig az 1989 évi 1245-ről 1994-re 437-re csökkent. A kárpótlási elemekkel átszőtt vagyonnevesítési folyamat gyökeresen megváltoztatta a tulajdonosi viszonyokat. A szövetkezeti vagyon alig 40 %-a került az aktív szövetkezeti tagok és alkalmazottak tulajdonába, 39 % jutott a nyugdíjasok tulajdonába, míg 21 %-át a kívülállók kapták meg.⁸

Az átalakult és a piacgazdaság felé menetelő szövetkezeti gazdálkodást azonban *több szerkezeti probléma nehezíti*. Azzal, hogy kívülálló személyek is kaphattak vagyoni jogokat megtestesítő üzletrészeket, megjelent a szövetkezeti érdekrétegben egy tisztán befektetői érdek, amely egyértelműen a fizetendő osztalék nagyságára koncentrál a munkabér és a fejlesztési érdekekkel szemben. A rendszeridegen külső üzletrészek megszüntetése elsősorban az állami kedvezményekkel ösztönzött üzletrész vissza- vagy tagok általi megvásárlással történhet. A stabil jövedelem és pénzgazdálkodás érdekében jogszabály-módosítással lehetővé kell tenni számukra, hogy a szolidaritási alapon túl a közös vagyoni eszközök létesítésére pénzügyi alapot képezzenek. A földtulajdon és a földhasználat egységének helyreállítása céljából célszerű lenne megengedni a gazdasági szervezeteknek, s közöttük mezőgazdasági szövetkezeteknek is a termőföldvásárlást vagy újraszabályozni a haszonbérleti rendszert.

Figyelemreméltó megoldása az új szövetkezeti modellnek, hogy lemondott a munkavégzési és foglalkoztatási kötelezettség előírásáról. A mezőgazdasági szövetkezetben a tagsági viszony párosulhat munkaviszonnyal, vagy vállalkozói kapcsolattal is. Megszüntette az univerzális szövetkezeti modell a korábban nagy karriert befutó háztáji gazdaságok kategóriáját is. Helyette a törvény megengedi a tagoknak, hogy az alapszabályban rögzítettek szerint földterület és termelési eszközöket tartsanak vissza egyéni gazdálkodás céljaira. Ezzel a megoldással a magántulajdonon alapuló családi gazdaságok pozícióit erősítik a közös gazdasággal szemben.

De ezzel a kezdeti lépéssel még nem változott a nyugat-európai tendenciáktól eltérő fordított alárendeltség, ott ugyanis a közös gazdaság van alárendelve az egyéni gazdaságok érdekeinek, nálunk pedig a közös érdek dominál az egyéni felett.

⁷ Domé Györgyné: A szövetkezet új modellje. Társadalmi Szemle: 1994. 4. sz. 39 - 44. p.

⁸ Andrásy Adél: A mezőgazdaság termelési tényező-arányainak elemzése neoklasszikus termelési - növekedési elméletek alapján. Bp. Aula Kiadó 1998. 206. p.

Az áttekintésből látható, hogy bár a magyar termelőszövetkezeti modell egyre jobban hasonlít a nyugat-európai szövetkezetekhez, gazdasági természetét és kapcsolatrendszerét tekintve nem azonos azokkal.

3. A kibuc-modell és jellemzői Izraelben

A kollektivizmus és a szocializáltság egyik legmagasabb szintjét azok a sajátos szövetkezeti társulások, kibucok valósították meg, amelyek az izraeli mezőgazdaságban működnek.

A kibucokban nemcsak a munkát, a termelést végzik közös szervezésben, hanem a fogyasztást is. Az 1920-as évek végén, amikor az első kibucokat alapították, azért volt szükség igen szoros élet- és munkaközösségekre létrehozására, mert ezek ellenséges (arab) környezetben és kedvezőtlen természeti körülmények (sivatagos, mocsaras területeken) között kezdték meg tevékenységüket.

Mivel az antikapitalista és vallási motívumok erősen átittatták e közösségeket, a kibucok *kettős természetűek*, a külső környezet irányába közönséges profitkövető piaci magatartást tanúsítanak, belső viszonyaik szabályozásában viszont sajátos, kollektív értékeket, szocialisztikus elosztási elveket követnek.

Gazdálkodásukat vázlatosan a következők jellemzik:

– Mind a föld, mind az egyéb termelési eszközök, sőt még a tartós fogyasztási cikkek is az adott közösség tulajdonában vannak. A magántulajdont a kibucban belül nem ismerik.

– A termelés és a munkavégzés közös szervezés alapján történik. A munkák elosztását, ütemezését az egyének és a csoportok között napjainkban már korszerű számítógépekkel végzik.

– A kibuc irányítása a demokratikus önzagzatás elve szerint történik, a tagság időszakként megvitatja a közös ügyeket és rotációs alapon megválasztja a soros, szakképzett vezetőket.

– A javak és pénzjövedelmek elosztásában hosszú ideig szigorúan az egyenlő elosztás elvét követték. Így, többek között a tagok ingyen kapták a szabványos méretű és berendezésű lakást, az étkezést, a tartós fogyasztási cikkeket, az orvosi ellátást, stb. Az egyéni teljesítmények fokozása céljából ma már találkozunk a többlteljesítményért fizetett túlóradíjjal, illetve az alapjuttatáson felüli készpénz fizetéssel is.⁹

Az 1980-as évek közepéig a kibucok sikeresen töltötték be a gazdasági és társadalmi funkciójukat. Az általános gazdasági feltételek romlása (magas infláció, agrár túltermelés stb.) és a belső teljesítmény ösztönzők gyengesége miatt elkerülhetetlenné vált a kibuc modell módosítása. *A korszerűsítési folyamat keretében* megtörtént a tevékenységi kör diverzifikálása, vagyis a mezőgazdaságon kívüli ipari, szolgáltatási, kereskedelmi és egyéb tevékenységek bevonása a szervezetbe. Ugyancsak újítást jelentenek a szervezeten belüli kisebb termelő, szolgáltató egységek önálló elszámolási centrumként történő működése is. Az elkülönített egységek költségeket számolnak el és nyereséget mutatnak ki, amelyekkel korábban nem foglalkoztak. A technikai fejlődés szükségessé tette a műszaki alapok megújítását, a jelentős erőfeszítések (hitelfelvétel – eladósodás) árán a kilencvenes években már számítógépes irányítást és automatizált technológiát használnak mind a mezőgazdaságban, mind a kibucokhoz tartozó ipari üzemekben. Életközösségük szervezésében, életvitelükben továbbra is vallási, szocialisztikus elveiket követik.

⁹ Mayer László: A kibucok megmentése. Kézirat, JATE, 1996.

Ha a klasszikus szövetkezeti elvekkel hasonlítjuk össze a kibucok működését, akkor azt állapíthatjuk meg, hogy az önkéntesség, a nyitott tagság, a demokratikus irányítás és a szolidaritás elve, ha sajátosan is, de érvényesül. Míg a közreműködéssel arányos tagi részesedés és kamat fizetés elve a kibucok belső világából kimaradnak.

Felhasznált irodalom

Andrássy Adél: A mezőgazdaság termelési tényező arányainak elemzése neoklasszikus termelési – növekedési elméletek alapján. Bp. Aula Kiadó 1998.

Csete László: Szövetkezetek-e a mezőgazdasági szövetkezetek Magyarországon. Gazdálkodás, 1994.

Domé Györgyné: A szövetkezet új modellje. Társadalmi Szemle 1994. 4. sz.

Donáth Ferenc: Reform és forradalom. Bp. Akadémiai Kiadó 1977.

Juhász János: Szövetkezeti modellek a magyar mezőgazdaságban. Bp. Akadémiai Kiadó 1988.

Keserű János: Rendszerváltás az agrárágazatban. Társadalmi Szemle 1993.

Laczó Ferenc: Mezőgazdasági munkaszövetkezetek formaváltozatai. Gazdálkodás 1997.5. sz.

Laczó Ferenc: Szövetkezeti típusok és formák a piacgazdaságokban. Szövetkezés 1995. 2. sz.

Laczó Ferenc: A szövetkezeti tőke természete. Szövetkezés 1995. 1. sz.

Sipos Aladár: Szövetkezetek az átalakulás folyamatában. Szövetkezés 1997. 1 – 2. sz.

Tóth É.–Varga Gy.: Az átalakult mezőgazdasági szövetkezetek helyzete és jövőbeni szerepe. Gazdálkodás 1998. 1. sz.

Zsarnóczai Sándor: Szövetkezetek – társadalmi folyamatok. Szövetkezés 1997. 1–2. sz.

MIKLÓS SIPOS

WORK AND PRODUCER COOPERATIVES IN THE AGRICULTURE

(Summary)

The author in his work analyses the producer groups, in West Europe the development of the Hungarian agricultural coorporativ model, and the activities of Israel Kibuc from that point of view how the classic cooperative principles prevail in them.

He states that as a result of the development the Hungarian agricultural cooperatives are becoming more similar to West European cooperatives, but their economic nature and system of relations are not have the same type.

KLAUS SOJKA

Das internationale Recht als Mittel des überregionalen Umweltschutzes

Übersicht

- I. Die Umweltsituation, ihre Ursachen und Problemlösungsmöglichkeiten
- II. Die Rio-Konferenz
- III. Das Recht als Mittel des Umweltschutzes
 1. Das Biologische ("Grüne") Umweltrecht
 - a) Washingtoner Artenschutzübereinkommen (WA, CITES)
 - b) Bonner Konvention
 - c) Berner Konvention
 - d) Ramsar-Konvention
 - e) EG-Normen
 - Vogelschutz-Richtlinie
 - Habitatschutz-Richtlinie
 - f) Internationale Abkommen zum Schutz der Meere und ihrer Fauna und Flora
 - g) Europarat-Übereinkommen
 - zum Schutz von Tieren beim internationalen Transport,
 - zum Schutz von Tieren in landwirtschaftlichen Tierhaltungen,
 - zum Schutz von Schlachttieren,
 - zum Schutz der für Versuche und andere wissenschaftliche Zwecke verwendeten Wirbeltiere,
 - zum Schutz von Heimtieren.
 - h) Nationales Naturschutz- und Landschaftspflegerecht einschließlich des Artenschutzes; Tierschutzrecht und weitere einschlägige Rechtsgebiete (so Jagd- und Fischereirecht), Landwirtschaftsrecht, Pflanzenschutz- und Forstrecht, Flurbereinigungsrecht)
 2. Das Technische Umweltrecht; Schutz von Luft, Boden und Gewässern
 - a) Immissionsschutz
 - b) Wasserschutz
 - c) Kreislaufwirtschafts- und Abfall-Regelungen
 - d) Energiewirtschaft
 - e) Atomrecht
 - f) Gentechnikrecht
 - g) Weitere neue Techniken wie Computertechnik
- IV. Zusammenfassung
- V. Fußnoten
 1. Wortlaut und Begründung des Entwurfs für ein Europäisches Umweltübereinkommen
 2. Weiterführende Literatur

Ausführungen

I. Der Planet Erde wird häufig mit einem Raumschiff verglichen, das alles irdische Leben umfaßt, beheimatet und durch das grenzenlose All trägt. Anstatt dieser Daseinsgrundlage — wie es in alten Kulturen selbstverständlich war und in einigen heutigen noch ist — mit liebevoller Aufmerksamkeit zu begegnen und auch die Menschheit als Teil der allgemeinen Lebenseinheit zu begreifen, hat es der Mensch vor allem in den Industriestaaten unternommen, seine eigene Welt und die aller Mitlebewesen innerhalb weniger Jahrzehnte dermaßen zu schädigen, daß nicht nur ihre Funktionsfähigkeit teilweise äußerst beeinträchtigt, ja sogar zerstört wurde, sondern ihr bedrohlich werdender Untergang auch durch Maßnahmen der Gesetzgebung,

Verwaltung und Rechtsprechung abgewendet, mindestens aufgehoben werden muß. Die Dramatik dieser Entwicklung wird veranschaulicht durch die Tatsache, daß täglich zwanzig Tier- und Pflanzenarten aussterben, also ohne Wiederkehr von der Erde verschwinden. Gleichzeitig werden in jeder Sekunde drei neue Menschen geboren. Diese "Bevölkerungsexplosion" findet auf einer Erdoberfläche statt, die nicht ausdehnbar, sondern konstant ist und eher — etwa durch fortschreitende Wüstenbildung — an Bewohnbarkeit schrumpft.

Gegenwärtig umfaßt die Erdbevölkerung etwas sechs Milliarden Menschen; im Jahr 2050 werden es schätzungsweise zehn bis elf Milliarden sein.

Die ständig zunehmende Bevölkerungsdichte geht einher mit dem Bestreben des einzelnen nach einem höheren Lebensstandard, der zwangsläufig mehr Verbrauch (Konsum) verursacht. Hierdurch wird der Bestand nicht erneuerbarer Energiequellen (wie Kohle, Erdöl, Erdgas, Uran) in verschwenderischer Weise aufgebraucht; die Güterproduktion — auch für durchaus entbehrlichen Luxus — belastet darüber hinaus die Luft durch Abgase und sonstige Immissionen, die Gewässer durch flüssige Industrie-, Landwirtschafts- und Haushaltsrückstände, den Boden durch rückkehrende Luftimmissionen wie "sauren Regen", aber auch durch Pflanzen-"Schutzmittel", Überdüngungen sowie durch ständigen Verbrauch von Gelände durch Bebauung und sonstige Beanspruchungen.

Gleichzeitig erfährt der schützende Ozongürtel als unentbehrlicher Filter gegen schädliche UV-Sonnenstrahlen eine noch immer zunehmende Schädigung. Diese Situation führt zwangsläufig zur Gefährdung betroffener Lebewesen, aber auch u. a. zu Änderungen der Klima- und Meeresspiegel-Situationen.

Diese Schadensursachen und ihre Folgen sind weltweit bekannt. Und obwohl es um Fragen der eigenen Existenz und der künftiger Generationen geht, werden die Probleme verdrängt oder durch eigennützige, profitsüchtige Interessen überlagert, die häufig durch eine starke Lobby bei den Volksvertretungen und den Regierungen noch immer dominieren.

Eine Minderung der Schadensursachen vorwiegend bei den reichen Ländern, den "Industrienationen", erfordert Einschränkungen des Verbrauchs, der Anforderungen gegenüber der belebten und anorganischen Umwelt schlechthin. Ein solches Verhalten des Verzichtes und des Sparens ist weiten Bevölkerungskreisen noch immer schwer nahezubringen. Gleichwohl ist ein Umdenken, ein "umweltbewußtes" Verhalten in allen Bereichen des beruflichen und privaten Lebens unumgänglich und muß schon im Kindesalter im Elternhaus, in der Schule und übrigen Ausbildung prägend anerzogen werden, um das ganze Leben zu bestimmen.

Neben der Information, Aufklärung und Erziehung, vor allem dem Vorbild, sind staatliche Maßnahmen unerlässlich. Sie äußern sich in (steuerlichen und anderen begünstigenden) Förderungsmaßnahmen für umweltgerechte Verhaltens- und Produktionsweisen, aber auch durch Ahndung und Bestrafung von Umweltgefährdungen oder — schädigungen. — Eine bildhaft als Zangenwirkung beider Komponenten anzustrebende und umzusetzende Schutzfunktion aus ganzheitlicher Sicht muß als vordringliche Aufgabe der Gegenwart und für die Zukunft erkannt und realisiert werden.

II. Die weltweite Zerstörung der Lebensgrundlagen wurde als beängstigendes Omen von den meisten Völkern und ihren Regierungen begriffen. Deswegen trafen sich 1992 in Rio de Janeiro die Vertreter von mehr als einhundertfünfzig Ländern, um die gegenwärtige Lage und Möglichkeiten ihrer Verbesserung zu suchen. Diese "Rio-Konferenz" der UN konnte zwar wegen der außerordentlich großen Interessenunterschiede keine verbindlichen Resolutionen verabschieden; immerhin rückte sie die existentiellen Probleme in das allgemeine Weltbewusstsein, wo es seitdem auch verankert und nicht mehr wegzudrängen ist. Die Rio vereinbarten Folgekonferenzen fanden teilweise bereits statt; ihre größtenteils ergebnislosen Abläufe dürfen nicht entmutigen. Denn zur Bewußtseinsbildung und zum Abmahnen überfälliger Handlungen und Unterlassungen sind sie nicht zu unterschätzen. Sie haben auch die Gesetzgebung, Rechtsprechung und Administrative vieler Länder schon merklich

beeinflußt. In Rio wurden die "Klimarahmenkonferenz" und die "Artenvielfaltskonvention" verabschiedet, ferner die "Waldgrundsatzerklärung", die der weiteren Vernichtung der grünen Lunge unserer Erde, den Regenwäldern, Einhalt gebieten soll. Der Versammlung war durchaus bewußt, daß umfassender Umweltschutz nur durch eine Verminderung des Wohlstandsgefälles zwischen reichen und armen Ländern erreicht werden kann; daher wurde eine Deklaration über den gerechteren Ausgleich zwischen diesen Ländern verfaßt. Die dadurch erforderlich gewordene Neustrukturierung des Globalen Umweltfonds sichert eine finanzielle und technische Unterstützung der Entwicklungsländer. Als Aktionsprogramm hat die Rio-Konferenz die "Agenda 21" verabschiedet, deren Themenvielfalt beeindruckt. Es wurden auch ein Beschluß über die Einsetzung einer UN-Kommission zur Erreichung und Umsetzung der Rio-Erkenntnisse gefaßt und auch ein Verwaltungsausschuß berufen, der Maßnahmen zur Bekämpfung der (weiteren) Wüstenbildung erarbeiten wird.

III. Neben Erziehung und Information ist das nationale und überstaatliche Recht ein wirksames Mittel des Umweltschutzes. Hier hat die Europäische Gemeinschaft (EU/EG) für ihre Mitgliedsstaaten zwingende Normen erlassen, deren umfangreicher und vielschichtiger Inhalt gleichzeitig die entsprechenden Wunden der Umwelt des Menschen oder richtiger: seiner Mitwelt dokumentiert. Rat (Ministerrat) und Kommission können die von ihnen erlassenen Normen durchsetzen, nötigenfalls durch Anrufung des Europäischen Gerichtshofs. Die von ihnen erlassenen Verordnungen gelten als unmittelbar verbindliches Recht, ihre Richtlinien verpflichten die Mitgliedsstaaten zur Übernahme in das nationale Recht; dies gilt auch für die Entscheidungen der Europarichter. Die Europäische Union, die ihren Ursprung in den 1957 von fünf Staaten unterzeichneten "Römischen Verträgen" hat, umfaßt gegenwärtig (1998) fünfzehn Mitgliedsstaaten.

Der Europarat als ältestes und größtes Gremium unter den politischen Organisationen Europas weist vierzig Mitgliedsstaaten auf, darunter Ungarn. Die vom Europarat erlassenen völkerrechtlichen Übereinkommen oder Konventionen bedürfen der jeweiligen Umsetzung in nationales Recht der Mitgliedsstaaten. Sinn und Geist der Vereinigung gewährleisten weitgehend die vom Europarat verabschiedeten Übereinkommen/Konventionen. — Unmittelbar verbindlich für alle Mitgliedsstaaten des Europarats sind die Normen der Europäischen Menschenrechtskonvention, die die wichtigsten Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet. Ihre Verletzung durch innerstaatliche Organe kann — prinzipiell nach Ausschöpfung des Rechtswegs — durch Anrufung der Menschenrechtskommission beanstandet werden, die bei Zulässigkeit und Begründetheit der Eingabe über das Ministerkomitee oder den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte der Beschwerde abhelfen kann. Daß Umweltschutz für die von der Konvention sichergestellte Erhaltung der Gesundheit, des Lebens und der Sachgüter des Menschen unabdingbar ist, kann nicht bestritten werden.

Das nationale und überstaatliche Umweltrecht wird allgemein gegliedert in das Biologische ("Grüne") Umweltrecht, wobei Grün nicht eine politische Partei meint, sondern eine Geistesrichtung veranschaulicht. Daneben besteht das Technische Umweltrecht.

1. Biologisches Umweltrecht wird ausgefüllt vom Washingtoner Artenschutzübereinkommen (kurz WA oder CITES genannt; CITES = Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora). Diese Konvention schränkt den internationalen Handel mit gefährdeten Arten freilebender Tiere und Pflanzen ein, stellt also ein internationales System von Handelsbeschränkungen dar. Es werden grenzüberschreitende Transportwege durch Zollkontrollen für illegale Einfuhren blockiert. Die Beschränkungen beziehen sich nicht nur auf Tiere und Pflanzen sowie Teile und Erzeugnisse derselben (Trophäen, Felle, Fleischteile, Eier sowie daraus verarbeitete Gebrauchsgegenstände und Schmuckstücke), ferner Zweige, Samen, Wurzeln u. a. Das WA umfaßt drei Anhänge. Anhang I enthält alle von der Ausrottung bedrohten Arten, die durch den Handel beeinträchtigt werden oder beeinträchtigt werden können. Anhang II listet diejenigen Arten auf, die zwar nicht akut von der Ausrottung

bedroht sein müssen, deren Artentod aber eintreten kann, wenn der Handel nicht einer strengen Regelung unterworfen wird. In Anhang III werden diejenigen Arten registriert, die im Hoheitsbereich eines Vertragsstaates einer besonderen Regelung unterliegen, um der Ausbeutung Einhalt zu gebieten; hierbei ist die Mitarbeit der anderen Vertragsstaaten bei der Handelskontrolle erforderlich.

Die Bonner Konvention dient der "Erhaltung der wandernden wildlebenden Tierarten". Hier wird der zwischen- oder überstaatliche Naturschutz, insbesondere Artenschutz angesprochen. In erster Linie ist an den Schutz der Zugvögel gedacht, aber auch an den von anderen Tieren, die zu Lande oder Wasser staatliche Grenzen überschreiten. Diese Konvention enthält ihrerseits Anhang I mit den dort aufgelisteten Arten wandernder (auch fliegender oder schwimmender) Tiere. Anhang II enthält wandernde Arten, die sich in einer ungünstigen Erhaltungssituation befinden, so daß für deren Fortbestand internationale Maßnahmen erforderlich sind.

Die Berner Konvention sichert "die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihre natürlichen Lebensräume"; hierzu ist eine internationale Zusammenarbeit insbesondere der Mitglieder des Europarats erforderlich. auch das Berner Abkommen ist mit Anhängen ausgestattet. Anhang I listet streng geschützte Pflanzenarten, Anhang II streng geschützte Tierarten auf, Anhang III enthält geschützte Tierarten. In Anhang IV werden verbotene Mittel und Methoden des Tötens, Fangens und andere Formen der Nutzung beschrieben, so für Säugetiere die Verwendung von Schlingen oder als Lockmittel eingesetzte geblendete oder verstümmelte lebende Tiere. Verboten sind auch elektrische Geräte, die töten oder betäuben können, Blendvorrichtungen, Nachtzielgeräte mit elektronischem Bildverstärker oder Bildumwandlern sowie Sprengstoffe, Netze, Fallen und Gift. Ausnahmen bilden für den Walfang der Einsatz von Sprengstoffen (mit geschoßähnlichen Harpunen). Fallen sind dann unstatthaft, wenn Tiere in größeren Mengen und/oder wahllos gefangen oder getötet werden. Es sind Ausnahmeregelungen vorgesehen.

Die Ramsar-Konvention ist ein "Übereinkommen über Feuchtgebiete, insbesondere als Lebensraum für Wasser- und Watvögel von internationaler Bedeutung". Feuchtgebiete werden als Bestandteil des Naturhaushalts von großem Wert erkannt für Wirtschaft, Kultur, Wissenschaft und Erholung; ihr Verlust wäre unwiederbringlich. Feuchtgebiete sind Feuchtwiesen, Moor- und Sumpfgebiete oder besondere Gewässer. Hierzu zählen auch bestimmte flache Meeresgebiete. — Die Feuchtgebiete werden listenmäßig erfaßt, um sie besser schützen zu können; sie erfahren eine besondere Förderung.

EG-Normen bestehen, wie bereits erwähnt wurde, in großer Anzahl. Besonders bekannt sind die "Vogelschutz-Richtlinie" sowie die "Habitatschutz-Richtlinie", deren Bezeichnungen den Inhalt wiedergeben.

Über den Bereich der EU und des Europarats hinaus bestehen zahlreiche internationale Abkommen, so zum Schutz der Meere und ihrer Fauna und Flora.

Der Europarat hat nicht nur für den Schutz wildlebender Tiere und Pflanzen Sorge getragen, sondern seine Aufmerksamkeit auch gehaltenen Tieren zugewendet. Hierzu zählen die Europäischen Übereinkommen zum Schutz von Tieren beim internationalen Transport, zum Schutz von Tieren in landwirtschaftlichen Tierhaltungen, zum Schutz von Schlachttieren, zum Schutz der für Versuche und andere wissenschaftliche Zwecke verwendeten Wirbeltiere sowie zum Schutz von Heimtieren.

Eine Reihe der vom Europarat normierten Abkommen hat die Europäische Union übernommen und dadurch für ihre Mitgliedstaaten zum verbindlichen Recht gestaltet.

Das Umweltrecht umfaßt darüber hinaus und häufig präzisierend das nationale Naturschutz- und Landschaftspflegerecht einschließlich des staatlichen Artenschutzes sowie Tierschutzrecht und weitere einschlägige Rechtsgebiete (so Jagd- und Fischereirecht, Landwirtschaftsrecht, Pflanzenschutz- und Forstrecht, Flurbereinigungsrecht).

2. Das Technische Umweltrecht gewährleistet den Schutz von Luft, Boden und (stehenden und fließenden, oberirdischen und Grund-)Gewässern.

Immissionsschutz bezweckt die Bewahrung von Menschen, Tieren und Pflanzen, des Bodens, des Wassers, der Atmosphäre sowie von Kultur- und sonstigen Sachgütern vor schädlichen Umwelteinwirkungen und Vorbeugung. Immissionen sind u. a. Luftverunreinigungen, Geräusche (Lärm), Erschütterungen, Licht, Wärme, Strahlen und ähnliche Absonderungen wie Ruß und andere Partikel. Die Errichtung und der Betrieb von Anlagen, die die Umwelt beeinträchtigen, bedürfen besonderer Genehmigungen und unterliegen behördlichen Kontrollen.

Das Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht dient der Lösung des immer größer werdenden Abfallproblems vor allem in den Industriestaaten mit ihren "Wegwerf"-Gepflogenheiten. Abfall kann in fester, flüssiger oder gasförmiger Form entstehen; das Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht befaßt sich allerdings nur mit festen Stoffen. — Abfälle sind in erster Linie zu vermeiden. Bei unvermeidbaren Abfällen ist deren Zurückleitung in den "Kreislauf" geboten, also die Wiederverwendung entweder in unbearbeiteter Form (zum Beispiel Pfandflaschen) oder deren Verwertung als Rohstoff (Recycling). Hierzu soll eine Abfalltrennung möglichst bereits an der Quelle erfolgen. Viele Gemeinden haben schon Abfalltonnen oder — container zur Verfügung gestellt, die eine Trennung etwa von Glas, Metall, Papier, Kunststoff und Bioabfall ermöglichen, so daß nur eine geringe Menge an "Restabfall" entsteht. Nur dieser unvermeidbare Restmüll bedarf einer Deponierung, Verbrennung oder sonstiger Beseitigung. Hierdurch wird die Umweltbelastung so gering wie möglich gehalten.

Das Wasserschutzrecht verhindert die Schädigung von stehenden und fließenden Gewässern, des Grundwassers und der Meeressäume vor Verunreinigungen durch industrielle, landwirtschaftliche und Haushalts-Ableitungen. Es wird die Vorklärung vorgeschrieben und im übrigen bis ins einzelne die Entnahme, Verwendung und der sonstige Gebrauch des außerordentlich wertvollen und immer knapper werdenden Wassers geregelt.

Das Energiewirtschaftsrecht stellt die Versorgung der Bevölkerung vor allem mit elektrischem Strom sicher und will Schädigungen etwa durch Starkstrom-Überlandleitungen, aber auch durch Erd- und Tiefseekabel weitestgehend einschränken. "Saubere" Energiequellen sollen gefördert, Naturbeeinträchtigungen (etwa durch unvertretbare Anstauungen) vermieden werden.

Das Atomrecht bezieht sich auf Energiegewinnung durch die Kernspaltung. Durch gesetzgeberische Maßnahmen sollen einerseits Forschung, Entwicklung und Anwendung dieser Technik gesichert, andererseits der Schutz der Bevölkerung und anderer Teile der Umwelt vor unvorhergesehenen Folgen gewährleistet bleiben. Die Voraussetzung für die Errichtung und den Betrieb von Atomkraftanlagen bedürfen besonders streng geregelter Genehmigungen und Überwachungen. Auch für Schadensfälle hat der Gesetzgeber weitestgehend Vorsorge zu treffen. Zwischen- und Endlagerung des "Atommülls" bringen kaum lösbare Schwierigkeiten mit sich, ebenso der illegale Handel.

Das Gentechnikrecht muß — wie das Atomrecht — eine bisher völlig unbekannte Materie regeln. Durch die Möglichkeit, Erbgut von Pflanzen und Tieren (sogar Menschen) durch die Gentechnik zu verändern, also die Gesamtheit der Erbinheiten eines Lebewesens umzuformen, hat sich eine geradezu revolutionäre Entwicklung ergeben, die der Gesetzgeber erfassen und ordnen muß. Seine Aufgabe liegt darin, einerseits Leben und Gesundheit von Menschen, Tieren, Pflanzen und die sonstige Umwelt zu schützen, darüber hinaus auch Sachgüter vor möglichen Gefahren gentechnischer Verfahren zu behüten, andererseits der Forschung, Entwicklung, Nutzung und Förderung der wissenschaftlichen und technischen Möglichkeiten der Gentechnik ein möglichst großes Betätigungsfeld zur Verfügung zu stellen. Die Doppelschichtigkeit etwa des deutschen Gentechnik-Gesetzes soll Schutz und Sicherheit gewährleisten, aber gleichzeitig der wachsenden und anspruchsvoller werdenden Erdbevölkerung die notwendigen oder gar bessere Lebensbedingungen schaffen. Das Gentechnikrecht erfaßt jede biologische Einheit, die fähig ist, sich zu vermehren oder gentechnisches Material zu übertragen.

Weitere neue Techniken wie die Computertechnik werden ebenfalls in dieser Weise rechtlich zu regeln sein, wobei einerseits Entwicklung und Nutzung, andererseits Schutz und Sicherheit in außerordentlich verantwortungsvoller Weise zu beachten sind.

IV. Zusammenfassend wird zu erkennen sein, daß die allein vom Menschen geschaffenen Umweltprobleme allein vom Menschen gelöst werden können. Seine Anforderungen und sein Bestreben nach einem möglichst hohen "Lebensstandard" muß er reduzieren und dem gewaltigen Zuwachs der Erdbevölkerung mit geeigneten Maßnahmen begegnen. Hierzu sind umweltgerechtes Denken und Handeln unverzichtbar; diese Einstellung muß möglichst früh durch Elternhaus, Schule und sonstige Ausbildungsstätten vermittelt werden. Neben Information und Aufklärung ist das Recht als Mittel des tunlichst überstaatlichen, ja globalen Umweltschutzes erforderlich. Durch Maßnahmen der Förderung, aber auch durch Ahndung und Bestrafung kann auch auf diesem Gebiet die Bevölkerung, darüber hinaus die gesamte belebte und anorganische Mitwelt dieses Planeten vor Unbill und Untergang bewahrt werden.

Die Bemühungen gerade der Staats- und Rechtswissenschaftlichen Fakultät in Szeged/Ungarn, vornehmlich des damaligen Leiters des zuständigen Lehrstuhls Prof. Dr. Veres József verdienen hierbei eine besondere Beachtung. Der von Prof. Veres veranlaßte Entwurf für ein "Europäisches Übereinkommen zum Schutz der Umwelt, ihrer Lebewesen und Biotopie" einschließlich der Begründung sollte sobald wie möglich dem Europarat zugeleitet werden, um dort von möglichst allen Mitgliedsstaaten angenommen und umgesetzt zu werden. Sicherlich bestehen andere wichtige, ja lebenswichtige Probleme, die gelöst werden müssen. Aber ein wichtigeres als das der Erhaltung der gegenwärtigen und künftigen Lebensgrundlage ist nicht vorstellbar.

*

Der Entwurf und die Begründung haben folgenden Wortlaut:

"Entwurf für ein Europäisches Übereinkommen zum Schutz der Umwelt, ihrer Lebewesen und Biotopie. Die Mitglieder des Europarats, die dieses Übereinkommen unterzeichnen, achten und beherzigen die Erkenntnisse, Empfehlungen und Resolutionen, die die Weltkonferenz in Rio de Janeiro 1992 artikuliert und in das Bewußtsein aller Völker dieser Erde gerückt hat. Der Europarat fühlt sich durch die Agenda 21 verpflichtet, zumal in seiner Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten das Lebensrecht jedes Menschen, seine Lebenssphäre und seine materiellen Güter geschützt und bewahrt werden. Diese Maximen sind auch verankert in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen, die jedem Menschen und seinen Angehörigen den Anspruch auch auf Gesundheit und Wohlbefinden gewährleistet. Die Unterzeichner des vorliegenden Übereinkommens bekräftigen ihre Überzeugung, daß Gesundheit und Wohlbefinden der Menschen nur in einer ökologisch intakten Umwelt möglich sind und daß diese Daseinsvoraussetzungen wichtiger sind als materielle Vorteile. Die Unterzeichner sind sich insbesondere dessen bewußt, daß die gegenwärtige Generation unabdingbar verpflichtet ist, für ihre Nachkommen eine Umwelt zu bewahren, worin auch für alle Zukunft ein menschenwürdiges Leben und Überleben möglich ist und daß hierzu eine mit den vorhandenen Lebensvoraussetzungen, Schönheiten und Artenvielfalt ausgestattete Natur erhalten werden muß. Ein gegenwärtiger Wohlstand darf sich nicht zum Nachteil künftiger Generationen auswirken und deren Lebensrecht in Gesundheit und Wohlbefinden beeinträchtigen.

Dies vorausgeschickt, kommen die unterzeichnenden Mitgliedsstaaten des Europarats wie folgt überein:

Art. 1: Jede Vertragspartei wird die in diesem Übereinkommen enthaltenen Bestimmungen für ihren Hoheitsbereich einhalten.

Sofern eine Umsetzung aller Bestimmungen im Hoheitsbereich einer Vertragspartei gegenwärtig noch nicht möglich sein sollte, wird sich diese Vertragspartei mit allen

Kräften bemühen, die Voraussetzungen für die Einhaltung aller Bestimmungen herbeizuführen.

Darüber hinaus sagt jede Vertragspartei zu, auch andere Staaten auf die Bestimmungen vorliegenden Übereinkommens nach Möglichkeit festzulegen, wenn geeignete wirtschaftliche, wissenschaftliche, kulturelle oder sonstige Beziehungen entstehen oder bestehen. Hierdurch soll das Bewußtsein verbreitet werden, daß ein wirksamer Umweltschutz nur großräumig, tunlichst weltweit und sofort notwendig ist.

Art. 2: Der biologische Umweltschutz erfordert die Erhaltung und den Schutz aller vorhandenen Wildtier- und Wildpflanzenarten sowie ihrer Lebensgrundlagen.

Darüber hinaus ist es auch ein kulturelles Anliegen der Unterzeichner, vorhandene Haustierrassen und Kulturpflanzenarten vor dem Aussterben oder der Ausrottung zu schützen, um auch sie als behütetes Erbe zu hinterlassen.

Aus diesen Gründen erneuern die Unterzeichner ihre Bereitschaft, die bestehenden Schutzvorschriften des Europarates einzuhalten und umzusetzen, insbesondere das Washingtoner Artenschutzübereinkommen (CITES), die Bonner Konvention, die Berner Konvention und die Ramsar-Konvention.

Die Unterzeichner sagen ferner zu, die einschlägigen Schutzvorschriften der Europäischen Union nach Kräften zu befolgen und auch Partnerstaaten außerhalb des Europarats nach Möglichkeit auf diese Schutzvorschriften festzulegen.

Die Unterzeichner verpflichten sich, in ihren Hoheitsbereichen ein umfassendes Naturschutzrecht anzuwenden und dessen Inhalte mit den übrigen Partnerstaaten abzustimmen.

Art 3.: Der technische Umweltschutz umfaßt insbesondere die Abwehr von Immissionen, die Reinhaltung von Luft, Wasser und Boden, die Bereitstellung notwendiger Energie und die Anwendung biotechnischer oder gentechnischer Möglichkeiten sowie die Abfall-Entsorgung.

a) Schädliche Umwelteinwirkungen wie Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen, Licht, Wärme, Strahlen und ähnliche Absonderungen sind möglichst zu vermeiden oder auf das unerläßliche Maß zu beschränken. Durch geeignete Schutzgesetze werden Menschen, Tiere und Pflanzen, der Boden, das Wasser und die Atmosphäre sowie Sachgüter vor schädlichen Umwelteinflüssen geschützt; solchen Einwirkungen wird vorgebeugt.

b) Wasser als schützenswertes Gut wird durch geeignete Bestimmungen vor Schädigungen bewahrt; diese Vorschriften beziehen sich auf stehende und fließgewässer, das Grundwasser und Meeressäume und dienen der Abwehr, jedenfalls der möglichststen Geringhaltung von Verunreinigungen durch industrielle, landwirtschaftliche oder Haushalts-Ableitungen. Abwässer müssen durch Vorklärungen und andere geeignete Maßnahmen weitestgehend unschädlich gemacht werden, bevor sie mit natürlichem Wasser vereinigt werden. Auch die Verwendung des Wassers durch Entnahme, Umleitung, Abzweigung, Erwärmung oder Abkühlung bedarf gesetzlicher Regelung.

c) Der Energiebedarf wird durch Verfahren gedeckt, die den größtmöglichen Schutz der Bevölkerung den Maßnahmen der Forschung, Entwicklung und Anwendung moderner Techniken vorangehen lassen. Dies gilt auch für neuzeitliche Methoden der Bio-, Gen-, Computertechnik u. a.

d) Neben der gesetzlichen Regelung des technischen Umweltschutzes für die Errichtung, den Betrieb, die Kontrolle und behördliche Eingriffsmaßnahmen sichern die Unterzeichner nachbarschaftliche Rücksichtnahme zu; sie werden dementsprechend alle Vorhaben, deren Auswirkungen Nachbarstaaten beeinflussen könnten, mit diesen abstimmen und einvernehmlich regeln.

e) Die Unterzeichner werden dafür sorgen, daß innerhalb ihrer Hoheitsgebiete Abfall (Müll) in fester, flüssiger oder gasförmiger Form weitestgehend vermieden wird. Unvermeidbarer Abfall wird durch geeignete staatliche Maßnahmen in größtmöglichem Umfang in den Wirtschaftskreislauf zurückverbracht, und zwar entweder als Rohstoff für neue Produkte oder als mehrfach verwendbares Verpackungs- oder sonstiges

Material. Unverwendbarer Restmüll ist so unterzubringen, daß er weder Luft noch Boden noch Wasser schädigt oder sonstwie die Umwelt beeinträchtigt.

Die Verwendung von Stoffen, die über die Atemluft, die Nahrung oder das Wasser Gesundheitsschäden hervorrufen können oder die natürlichen Schutzschichten der Erdhülle beeinträchtigen, darf nicht mehr gestattet werden.

Art. 4: Die Unterzeichner erneuern ihre Überzeugung, daß gesunde menschliche Nahrung die wichtigste Voraussetzung für die Verträglichkeit und das Wohlbefinden ist. Dementsprechend werden alle Produktions-, Veredelungs-, Beschleunigungs- oder sonstigen Methoden verboten, die einen schädlichen oder unappetitlichen Einfluß auf Lebensmittel ausüben können.

In diesem Zusammenhang wird die Einhaltung auch der Europäischen Übereinkommen über den Schutz von Tieren beim internationalen Transport, zum Schutz von Tieren in landwirtschaftlichen Tierhaltungen, zum Schutz von Schlachttieren, zum Schutz der für Tierversuche und andere wissenschaftliche Zwecke verwendeten Wirbeltiere sowie zum Schutz der Heimtiere erneuert. Darüber hinaus sichern die Unterzeichner zu, daß sie alle einschlägigen Bestimmungen der Europäischen Union nach Möglichkeit umsetzen und durch Partnerstaaten umsetzen lassen werden.

Art. 5: Bestehen Zweifel über die Verträglichkeit von Produktionsmethoden oder Behandlungen, dann sind diese zu unterlassen, bis der volle Beweis für die Unschädlichkeit und Bekömmlichkeit erbracht ist.

Art. 6: Entstehen Meinungsverschiedenheiten über die Auslegung oder Anwendung vorliegenden Übereinkommens, dann ist jeder Unterzeichnerstaat berechtigt, eine beim Europarat zu bildende Umweltschutz-Kommission anzurufen. Sollte diese Kommission außerstande sein, die Meinungsverschiedenheiten zu beseitigen, kann sie, ein betroffener Unterzeichnerstaat oder können die betroffenen Unterzeichnerstaaten den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte anrufen. Dessen Spruch ist für alle Beteiligten verbindlich.

Solange die Umweltschutz-Kommission nicht gebildet ist, übernimmt deren Funktionen die Europäische Menschenrechtskommission des Europarats.

Art. 7: Vorliegendes Übereinkommen tritt in Kraft, sobald es mindestens fünf Mitgliedsstaaten des Europarats unterzeichnet haben.

Die Regierung des Landes Ungarn wird beauftragt und bevollmächtigt, vorliegendes Übereinkommen sowie etwaige Ergänzungs- oder Nachtragsabkommen den übrigen Mitgliedsstaaten zu unterbreiten und für möglichst zahlreiche Unterzeichnungen Sorge zu tragen. Die Original-Urkunde mit den Unterschriften wird beim Europarat hinterlegt.

Begründung: Die erwähnte Weltkonferenz in Rio de Janeiro hat 1992 die Umweltprobleme der ganz besonderen Aufmerksamkeit aller Staatsregierungen zugeführt. Der 1997 durchgeführte UNO-Umweltgipfel erbrachte demgegenüber fast nur enttäuschende Ergebnisse. In der Schlußdokumentation mußte konstatiert werden, daß sich die Situation in den vergangenen Jahren verschlechtert hat; Wälder und Ackerland schrumpften weiter, die Ozeane seien überfischt, die Umweltverschmutzung habe zugenommen, und auch die Armut dehne sich weltweit aus.

Europa ist in einer solchen Krisenlage besonders aufgerufen und verpflichtet, die Existenz eines menschenwürdigen Weiterlebens zu garantieren und Wege hierfür aufzuzeigen.

Die europäische Völkergemeinschaft weist wirtschaftliche, kulturelle und gesellschaftliche Unterschiede auf, die als Gegebenheiten zu berücksichtigen sind. Dementsprechend umfaßt das vorliegende Übereinkommen zunächst die Schwerpunkte eines überregionalen Umweltschutzes und toleriert auch eine zeitlich verzögerte, aber begrenzte Umsetzung.

Das Übereinkommen soll von seinem Zweck und seinen Zielen her möglichst umfassend greifen und daher nicht nur die Staaten der Europäischen Union einbeziehen, sondern möglichst alle Mitglieder des Europarats und darüber hinaus auch derne Partnerstaaten.

Das Mitgliedsland Ungarn hat sich in geschichtlich verdienter Weise seit jeher der Umweltprobleme angenommen; es ist daher kompetent und besonders befähigt, das Übereinkommen in realistischer Weise allen Mitgliedsstaaten nahezubringen und eine möglichst große Akzeptanz zu erreichen. Hier-durch soll die Hoffnung gestärkt werden, daß in naheliegender Zeit über Europa hinaus ein globaler Schutz des Planeten Erde, seiner Bewohner und ihrer Heimstätten wirksam wird."

*

Als weiterführende Literatur wird empfohlen:

Újvári J.: Umweltschutz und Umweltrecht, Jatepress, Szeged 1997, eine erweiterte Übersetzung der Schrift von Sojka K., die im VAS-Verlag Frankfurt/Main 1995 erschienen ist.

Sojka K.: Das Recht als Mittel des Umweltschutzes, in: Der praktische Tierarzt, 1996, 935., Öko-Ethik, Echo-Verlag, Göttingen 1987

Sojka/Schulz-Kühnel: Das neue Tierschutzbuch, Quellverlag, Stuttgart 1991

sowie die übrigen im erstgenannten Buch aufgeführten Quellen und Literaturangaben.

KLAUS SOJKA

A NEMZETKÖZI JOGTÉTELEZÉS, MINT A RÉGIÓK FELETTI KÖRNYEZETVÉDELEM ESZKÖZE

(Összefoglalás)

A föld nevű bolygó nagymérvű károsítása most már az ökológiai körforgás létfontosságú folyamatainak zavarában is megmutatkozik. Ezt az állapotot, amelyet a Szegedi Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara már tizenöt évvel ezelőtt felismert, s a környezeti jogot tanrendi stúdiummá tette kötelező tárgyként. Az 1997-es Rioi Konferencia óta a politika és a gazdaság is olyannak tekinti, amellyel foglalkoznia kell. A környezet, valamint az emberek, az állatok és a növények létfeltételei, továbbá ezek természeti, szociális és kulturális viszonyrendszerei megtartásáért és gondozásáért a mélyreható szemléletmód-beli változtatások mellett a törvényhozás, a közigazgatás és a jogalkalmazás rendelkezésére álló jogi eszközökkel lehet tenni. Az aktuális belső állami, az európai és a lehetőségekhez képest globális "környezeti jog" felé egyre nagyobb figyelem fordul, s azok domináns jelentősége tesznek szert.

SZENTPÉTERI ISTVÁN

A menedzsment-tudomány kialakulása

A szervezet tapasztalati megismerésétől a tudományos megismerés felé haladás folyamata történetileg igen hosszú volt. Az utolsó két évszázad alatt sajátosan megváltozott a szervezés gyakorlata és a szervezetek tudománya.

A polgárosulás kezdeteitől a szervezetnek sokfajta tudományos megközelítése jött létre. Mindezeket nem kísérhetjük ezúttal végig. A szervezet szociológiai irodalma is oly nagy és szerteágazó, hogy az áttekintés még ebben a vonatkozásban is szükségszerűen csak vázlatos lehet. A szervezet "nem szociológiai" megközelítései közül csupán néhány olyan szervezetelméletre térünk ki, amelyek a szociológiai megközelítésekre is mindig "provokálólag" hatottak. Ezek az elméletek a társadalmiságtól "megtisztított" vagy elvonatkoztatott szervezetkoncepció lehetőségét és szükségességét próbálták magyarázni és indokolni. Kétségtelen érdemeik közé tartozik a szervezeti racionalizmus erősítése (néha erőltetése), a viszonyok formalizálásában rejlő hatékonysági értékek terjesztése. Ez a megközelítés a szervezési "gyakorlat" talajából nőtt ki, s jutott el valamilyen szintű elmélet megalkotásáig.

A vezetés-szervezés professzionalizálódása

A hagyományok szerepe

A szervezői-vezetői tevékenység hatása és társadalmi következményei az emberi kultúra legkülönbözőbb területeinek alakításában az emberi civilizáció kezdetétől fogva megfigyelhetők, de sajátos törvényszerűségeit hosszú ideig nem tudták magyarázni. A társadalmi gyakorlatban – természetesen elsősorban a vezetők tudatában és cselekvési eljárásaiban – régmúlta visszavezethető meggyőződések éltek egyes módszerek és eljárások hatékonyságáról, mások eredménytelenségéről.

A társadalomalakítási tevékenység – akár vezetésnek, akár szervezésnek nevezzük azt – elsősorban a hagyományokon alapult. A valamikor, valamilyen eszközzel eredményesnek bizonyult eljárás mintái megőrződtek, nemzedékről nemzedékre átöröklődtek. A tradíciók által vezetett társadalmakban a vezetői döntéseket teljesen behatárolták a szokások. A vezető alig érzékelhetett alternatívákat, s a szokások erejét csak heroikus bátorsággal törhette meg. Ha a szokásnorma alapján hozott döntés nem volt eredményes, attól a vezetőt még társadalmilag elfogadhatták. A tradícióktól eltérő vezető azonban – bármennyire is rajta kívül álló okok vezettek sikertelenségéhez – társadalmilag bukott emberré vált, akit a közösség rendszerint ki is taszított soraiból. A tradíció, a hagyomány, a szokás hatalmas tapasztalatait anyagot őrzött, amelynek birtokában valamilyen

állapotot és valamilyen elért szintet fenn lehetett tartani. A rendkívüli veszélyek elhárítása azonban többet igényelt, olyan kockázatvállalási készséget, amely a vezetői szubjektum létalapját is kétségessé tehetné, ám ez – a társadalom tudata szerint – a vezetői szerepkörrel szükségszerűen együtt jár. A népek őstörténetében a varázsló mint a hit őrzője –, de különösen a próféta tudta felkészíteni a társadalmat a hagyományoktól való eltérés társadalmi kataklizmáira. A bukott prófétáknak és királyoknak még életét vették azért, mert a tradíciótól eltértek, a XIX. század végének újító menedzsereit már "csak" állásukból üzték el.

Az ösztönzést a társadalmi szervezethez új intézményi és eljárási módjainak kialakítására közvetlenül vagy közvetve valamilyen újfajta társadalmi igény (szükséglet) megjelenése és kifejlődése adja. A társas kapcsolatok racionális irányítása iránti igény csak a történelmi fejlődés legújabb szakaszában jelentkezett. Az emberek egész történelmi korszakon keresztül a társas cselekvésben vagy a hagyományoknak (szokásoknak) vagy a különleges (karizmatikus) képességű személyeknek ("nagy embereknek") engedelmeskedtek. Mindkét eljárás lényegében "megoldotta" az emberiség fennmaradásának problémáját. Koronként azonban nagy árat fizettek a társadalmak azért, hogy a krízisekből megtalálják a kivezető utat. A tradíciók, a hagyományos eljárások számtalan jó kezdeményezés, racionális terv társadalmi gyakorlatba való átültetését akadályozták. A szokások által vezetett emberi cselekvés rendje nagyon "gazdaságtalan" volt, rengeteg alkotó energia pusztulásával, illetve sorvadásával járt. A társas cselekvést az ember nagyon lassan tanulta meg, számos rossz tapasztalat árán volt csak hajlandó a hagyományok által megszabott problémamegoldási eljárások feladására.¹

A "nagy emberek"

Az újkorban az európai társadalmakban megindult a tradicionális eljárások, szokásnormák rendjének a felbomlása. Ezzel párhuzamosan nőtt a tradíciókat megvető "nagy ember" típusú vezetők és szervezők száma.² Az emberi történelem és a társadalom alakításának a mozgalmaiban a "nagy ember" típusú vezetés tudta megtörni. Ennyiben ez a cselekvési rend feltétlenül hozzájárulást jelentett a fejlődéshez. Az általában rendkívüli körülmények által "felfedett" vezető posztokra segített különleges tehetségű államférfi, pártvezér, vállalkozó stb. képessége az adott helyzet teremtett problémamegoldási folyamatban bontakozott ki. A társadalmi vezetőt, szervezőt nem racionálisan választották és képezték, hanem "... mindig akadt ember, amikor szükség volt rá."

A vezetésben addig szerzett tapasztalatai birtokában levő, és az adott szervezeti szituációk nyújtotta lehetőségeket felismerő és kiaknázó "Nagy ember" típusú vezető szervező tehetsége "elegendő" volt a problémák megoldásához, sőt többször "sok is". Az emberiség – főleg politikai tapasztalatai alapján – egyenesen félni kezdett a "nagy emberek" és "szervezők" miatt, mert "palackból szabadult szellemüket" nem nagyon állt módjában arra bírni, hogy a valós társadalmi szükségletek kielégítésében munkálkodjanak és ne egyéni ambícióik kielégésén, illetve saját céljaik megvalósításán

¹ E rövid vázlat természetesen nem tudja olyan meggyőző erővel szemléltetni a tradíció és az elhivatottság viszonyát és szerepét, mint ahogyan azt a társas cselekvéstípusokkal kapcsolatosan Max Weber tette. Vö. Max Weber (21) 48–49. p.

² A vezető és szervező szó tartalmát ehelyütt azonosnak tekintjük. Ha egyáltalán említjük a szervezőket, ezt azért tesszük, hogy segítségével a menedzsmentirodalom terminológiáját megértessük.

A szervezési viszonyokkal kapcsolatban hosszú ideig nem volt szükség a konkrét feladattól és helyzettől elvonatkoztató, tisztán elméleti jellegű szemléletre. A "nagy emberek" többsége – gyakran teljes joggal – megvetette a korabeli ide vonatkozó "tudományos eredményeket", azon az alapon, hogy azokban sokkal kevesebb gyakorlatban is helytálló és hasznosnak bizonyuló elv és módszer van, mint amennyit ők maguktól is tudnak. Akik a vezetési-szervezési tapasztalatokat a múltban mégis általánosították, mint például Machiavelli, azok rendszerint – annyiban és annak érdekében művelték tudományukat, hogy saját politikai elgondolásaikat célszerűen csomagolva mások által megvalósíttassák. Ez a "vezetéstudomány" olyan "fülbe sűgő" tanácsadás volt, amelynek segítségével a tudós saját konkrét elképzeléseit a hatalmi pozícióban lévő vezetőkkel akarta megvalósíttatni.³ A "szervező zsenik" alkotásai az adott történelmi helyzethez kötődő, a maguk teljességében voltaképpen megmagyarázhatatlan egyéni képességek termékei voltak. A nagy birodalmak (például Róma) és olyan hatalmas szervezeti rendszerek, mint a középkori katolikus egyház, a mai értelmében vehető tudományos segítség nélkül, spontán módon, a gyakorlati szerveződés sokszor tévedésekkel és buktatókkal terhelt útját járták.

A menedzser kialakulása

Mindaddig nyilván nem alakulhatott ki a társadalmi bázison nyugvó szervezettudomány, amíg a társadalmi munkamegosztásában a szervezeti funkciók valamennyire el nem különültek más szerepektől, más hivatásoktól, illetve amíg fel nem ismerték, hogy a kooperációs cselekvés értékelése során társadalmilag hasznos a "kívül álló" szemével való rálátás.

A szervezők tömegesedése, illetve a szervezői funkciók specifikációja először a társadalmi viszonyok ama területein ment végbe, ahol a tradicionális vezetési-szervezési gyakorlat, vagy a "nagy ember" típusú vezető már nem volt képes bizonyos problémákat megoldani. A szervező specialisták iránti általános igényt a társadalmi-gazdasági tényezők bontakoztatták ki. Egyes társadalmi folyamatok magasabb fokú intézményesülése nyomán a korábbitól eltérő szervezeti formák jelentek meg. Ezt az új szervezeti formát többféleképpen nevezik, mi – az egyik legáltalánosabban elterjedt terminológiának megfelelően – tág értelemben vett formalizált típusú szervezetnek hívjuk.⁴ A szervezés a formalizált szervezetek terjedésével vált külön funkcióvá a társadalmi munkamegosztásban.

A mai értelemben vett szervező – köztudottan – akkor alakult ki, amikor a szervezés társadalmi gyakorlatában a "menedzser" szó használata polgárjogot nyert, illetve sajátos tartalmat kapott. A menedzser az a "szakember", aki élethivatásszerűen foglalkozik –

³ Machiavelli elméleti munkásságának társadalmi háttéréről lásd (13) 38–39. p. A szociálpszichológia és szociológia sajátos típusú fejlesztette a machiavellista vezető.

⁴ A formalizált szervezet a sajátos alakszerűségeket kialakító szervezet. Ezek az alakszerűségek a szervezeti szerepek racionálisan tervezett tartalmában, viszonyításokban, struktúrákban és eljárásokban jelennek meg. A formalizált szervezet voltaképpen igen nehezen választható el a Max Weber értelmezésében használt bürokratikus típusú szervezettől, amit a jogi irodalomban igazgatási típusú szervezetre szoktak szűkíteni. A formalizált szervezetfogalom csak annyival tágabb ennél, amennyit a Max Weber utáni terminológiai használat szűkített a bürokrácia értelmezésén. A bürokrácia szót ugyanis elsősorban az igazgatási-szervezeti szintekre használják. Max Weber bürokrácia-konceptiójában a testületi, közvetlen demokratikus szervek alakszerűségének tárgyalása mellékszerepet kap. Az ún. demokratikus (képviseleti, közvetlen demokratikus) szervezetek alakszerűségének sajátos fejlődése folytán a formalizáció és formalizáltság fogalmainak használatát teljesebb értékűnek találjuk. [Vö.: (2)]

kezdetben még tapasztalati úton szerzett – szervezési ismerteinek hasznosításával. A menedzserség kezdetén még szétválaszthatatlanul elegyedett a vállalkozó (tulajdonosi) és a szervezői funkció a különböző szakmai (mérnöki, közgazdasági, jogász stb.) feladatokkal. Az üzemben belüli munkamegosztás fejlődése hozta létre azt az új hivatásformát, amelyben valamilyen szakember korábbi alapképzettségétől elváló új tudásával teszi magát hasznossá, s később egyre inkább nélkülözhetetlenné a termelési folyamatban. A menedzser más nem "eredeti" szakmai képzettsége miatt értékes az üzemben, hanem szervezési, irányítási, igazgatási, vezetési ügyessége és tapasztalatai által.

Ilyen funkcióra természetesen korábban is szükség volt, de ez akkor még nem határolódott el az egyéb funkcióktól. Régen a ma menedzserinek nevezett funkciókat nem speciális ügyessége alapján gyakorolta valaki a társadalmi munkamegosztásban, hanem előbb a születés jogán (arisztokratikus közmeggyőződés volt például korábban, hogy a vezetői készségek öröklődhetnek), majd a tulajdon jogán (a tőkével való rendelkezésnek "természetes velejárója" a vezetési ügyesség). A vállalatok méreteinek növekedésével e funkcióakt a tulajdonos már egyre kevésbé volt képes egyedül ellátni, az üzemi munkamegosztásban specializálódó különböző szakemberek (mérnökök, közgazdászok, jogászok stb.) lettek a menedzserek. A feudalizmusban a születésen, a klasszikus kapitalizmusban a tulajdonon, a modern kapitalizmus kibontakozása idején, a századfordulón a speciális képességen alapuló vezetési pozíció és ügyesség útján jött létre a menedzseri hivatás. A munkamegosztás fejlődésével az operatív vezetés, szervezés, igazgatás: a menedzselés funkciója szükségszerűen kivált az alapszakmákból, olyan mérnök, közgazdász, jogász stb. lett menedzser, aki már nem technikai, közgazdasági, jogi problémákkal foglalkozott, hanem az előbbieket tervezésével, szervezésével, igazgatásával.

A szervezői hivatásból kialakuló menedzsment-tudomány

A történetiség követelménye

A szervezetekre vonatkozó újabb tudományos megközelítések akár a szocialista, meglehetősen "fiatal" tudományoknak tűnnek más, klasszikusnak tekintett társadalomtudományokhoz (mint például a közgazdaságtan, a jogtudomány stb.) viszonyítva. Ez a körülmény azonban nem mentesít bennünket az alól a kötelezettségünk alól, hogy a szervezésre vonatkozó különböző nézetrendszerek vizsgálata során érvényesítsük a történetiség elvét. A szervezéstudományok fejlődésének pontos történeti feldolgozása és bemutatása mellett szól az is, hogy egy adott társadalom szervezési gyakorlatának a nemzetközi élvonaltól való elmaradásáról, a legfejlettebb szervezési koncepciók alkalmazásáról csak ily módszer alkalmazásával nyerhetünk reális képet. A pontos, megbízható elméletörténet egyenesen feltétele saját szervezési tapasztalataink és az azokra vonatkozó tudományos elképzeléseink értékelésének. A szervezésre vonatkozó elméleti jelentőségű koncepciók történeti feldolgozása és összevetése a mai erőfeszítésekkel, szervezési kezdeményezésekkel nem csak a reális helyzetelemzés feltétele, de a szervezéstudományok továbbfejlesztésének is lehetséges kiindulópontja.

A szervezettudomány kezdetei

A szoros értelemben vett szervezettudomány kezdetét a XIX. század utolsó harmadára vagy még későbbre, a századforduló idejére tehetjük. A szervezetek nagyságrendjében és struktúrájában végbement változások, a szervezőkkel szemben támasztott új követelmények, a verseny kiéleződése, a válságok fenyegető veszélye voltak azok a motívumok, amelyek a szervezeti viszonyok új tudományos megközelítéseinek a kialakítását előmozdították.⁵

Az ipari termelés szervezetével és működésével kapcsolatban ettől az időszaktól kezdve az addigiaktól jelentősen eltérő hivatásos szervezői és tudományos nézetek alakultak ki. Ezek bizonyos csoportjait tekinthetjük – szűkebb értelemben véve – formalista szervezettudományoknak. A szervezetekre vonatkozó különböző megközelítések közül ehelyütt elsősorban csak a szervezettudományok kialakulását kívánjuk bemutatni.

A szorosan vett szervezettudományok kialakulásának kezdeteit kutatva szükségszerűen találkozunk a szervezés gyakorlata és elmélete viszonyának dialektikájával. Történeti tapasztalat bizonyítja, hogy a szervezettudományok iránti igény valamiféle új társadalmi szükséglet jelentkezésére vezethető vissza. A szervezésben is a társadalmi viszonyok fejlődésében végbemenő anyagi és felépítményi változásokkal hozható összefüggésbe minden új tudományos megközelítés. A szervezettudományok kialakulásánál különösen jól szemléltethető az, hogy a társadalom adott szakaszban megérlelődött új igényei milyen meghatározó jódont hatnak az ezekre a szükségletekre vonatkozó nézetekre. Társadalmi igény nélkül a tudományos nézet nem rendelkezik olyan erővel, hogy önálló tudományos nézet nem rendelkezik olyan erővel, hogy önálló tudományos diszciplína alapja vagy része lehessen. A menedzsmenttudomány kezdetekor az alapvető motívum valami reális probléma újszerű megoldására felmerülő társadalmi igény nélkül az új szervezési nézetek "idő előtti"-nek bizonyultak, nem volt szervezési gyakorlatot alakító hatásuk. A szervezettudományok kialakulásának másik sajátossága, hogy a tudományos nézetek a korabeli szervezési gyakorlattól való elhatárolódás, különválás folyamatában jöttek létre. A tudományos nézeteknek a társadalmi meghatározottság ellenére is viszonylag szabad mozgásterük, "előrefutási lehetőségük" van, a gazdasági bázisra, egyes társadalmi intézményekre viszont pozitív hatásokat gyakorolhatnak. Éppen azok a szervezési koncepciók bizonyultak a szervezetekkel foglalkozó tudományok történetében igazán hatékonyaknak és előremutatóknak, amelyek a társadalmi-szervezeti valóságot reálisan értékelték, a társas és szervezeti viszonyok változásának irányait többé-kevésbé felismerték, és a fennálló szervezési gyakorlattal való szakítás praktikusán elfogadható programját munkálták ki.

A szervezettudományok történeti alakulása azonban azt a tapasztalatot is alátámasztja, hogy a tradicionális eljárásokkal való szakításhoz nagy bátorság és kockázatvállalás kell. Alig volt olyan valamely adott szervezési gyakorlat módosítására irányuló új szervezési koncepció, amelyet a "fennálló szervezési állapot" (status quo) őrzői erősen ne elleneztek volna. Az is gyakori volt, hogy az új tudományos nézeteket sokszor épp a fennálló, "elfogadott" tudományra való hivatkozással utasították el. Az új szervezési kezdeményezésekkel is olyan erős volt a szembenállás, hogy az első szervezettudományi koncepciók kidolgozóit gyakran egzisztenciálisan is üldözték. Az új tudományos eljárásoknak a szervezési gyakorlatban való behatolása tehát nem volt "sima út", az új koncepcióknak nagyon erősen meg kellett küzdeniük önmaguk elfogadtatásáért.

⁵ A szervezeteken belüli viszonyokat alakító külső környezeti hatásokról lásd: (9) I. kötet, 32–33. p.

A szervező szakember és a tudós

A társadalmilag jelentősnek érzett probléma tudatosulása után az ezek megoldására vonatkozó nézetekből viszonylag lassan alakult ki az önálló tudomány. Az önállósodásnak a szervezés területén több hátráltató oka is volt. Az egyik ok az elmélet és a gyakorlat közötti ellentmondás – történelmi periódusonkénti különféle – megjelenésében rejlik a rendszer alapjainak lerakása után minden szervezeti szektorban a professzionalista, hivatásos szervező tartja magát kizárólagosan illetékesnek és alkalmasnak a szervezeti problémák megoldására.⁶

A múlt században a társadalmi alapon – laikus" módon szervező és a hivatásszerűen szervező közötti ellentmondásból bontakozott ki a külön szervezői funkció elismerése. A XX. században viszont a szervezésben professzionizmus már a tudományos megközelítésekkel szemben is igyekezett körülbástyázni – nem mindenben jól felfogott érdekeit. Mindezek után nem csodálható, hogy a nagy és hatékony szervezetek létrehozatalát nem követte rögtön az önálló vezetés- vagy szervezéstudomány kialakulása.

A környezetéből, történelmi miliőjéből hegyként" kiemelkedő szervező zseni ("nagy ember") helyét ugyan a "kisebb kaliberű" szervező specialista foglalta el, de maradt benne a "nagy ember" mentalitásából annyi, hogy saját szakismeretén kívül más tekintélyt ne nagyon akarjon elismerni. A „nagy ember” az egész társadalom csálhatatlan tanítómesterének tartotta magát, a professzionalista szervező "birodalma" ehhez képest ugyan sokkal szűkebb, de azon belül ő is "uralkodónak" és "legnagyobb tekintélynek" vallja magát. Mindkettőjük alapvető funkciója a valóságos szervezeti viszonyok alakítása volt, amelyeket konkrét feladatok (célok) megvalósításával kívántak szolgálni. Mindkét vezető annyira benne élt a megvalósító folyamatban, hogy szervezésről alkotott nézeteiket általában az a speciális feladat határozta meg, amelyet rendszeresen végeztek; az a környezet, amelyben tevékenységüket kifejtették; s az a korszellem, amelynek hatására világnézetük kifejlődött.

A szervezés tudományos megközelítése iránti igény a társadalmi viszonyok különböző szervezeti szektoraiban a fejlődés egy újabb szintjén jelentkezett. A specialisták közötti tehetségbeli különbségek s a produktívabb szervezők teljesítményei arra késztetik a szervezeti autoritás birtokosait, hogy a gyakorlati szervezők tapasztalataik általánosítására ösztönözzék. A szervezés "quasi tudósa" elkülönült funkciót lát el, még akkor is, ha a "gyakorlatban" dolgozik. Valami többet akar mondani, mint ami csak az ő konkrét helyzetére érvényes. Amikor valamilyen szervezett társadalmi viszonylatban a fejlődés már olyan szintet ér el, hogy a tudományos megközelítést, mint különálló funkciót jogosnak és szükségesnek ítélik, akkor egyre határozottabban elválik a gyakorlati szervezői funkció s az ezekkel a viszonyokkal elméletileg foglalkozó tudósi funkció.⁷ A gyakorló szervező funkciója és a szervezet "tudós" alakítójának a funkciója azért is választható nehezen szét, mert a formalista szervezetkutatások eredményei elsősorban mint az alkalmazott tudomány produktumai jelentek meg. Elég sok időnek kellett eltelnie ahhoz, hogy a "tisztá" (alap-) kutatások is megjelenhessenek ezen a területen is. (19)

A specialista és a tudós funkciójának az elkülönülése természetesen egyáltalán nem valami éles, könnyen felismerhető fejlődési határ a szervezetek életében.

Az sem törvényszerű, hogy közöttük erős konfliktusok alakuljanak ki: Az ágazati szervezéstudományok kifejlődése azonban több szemléletes példával szolgál arra, hogy

⁶ A professzionizálódásról lásd: (3) 16. p.

⁷ A szervezéstudomány és a gyakorló szervezők közötti növekvő szakadékról lásd: (20)

a hivatásos szervezőből tudóssá váló – tehát az általánosítás igényével fellépő – személy milyen ellentétekbe keveredett azokkal akik a szervezés gyakorló státusaiban maradtak.

Állampárti viszonyok között a probléma még bonyolultabb volt. Egyrésztől alapvetően az érdekezésség felé hatott a tulajdon szocialista formája, s a hatalom jellege. Mindezek a professzionizációtól és tudóstól egyaránt hasonló szerepeket vártak el, nevezetesen, hogy "mindketten" fejlődést előmozdító proposíciókat szolgáltatassanak. A szervezeti fejlődés bizonyos fokán mégis fellépett az ellentét a gyakorlati szervező és a tudomány – vagy pontosabban annak egyes képviselői – között. A szervező szakember gyakran "megrendelő" volt a tudomány világában, s a kutatásokat végzők joggal úgy vélték: az optimális megoldás nem szorítható bele azokba a keretekbe, amelyeket a megbízók számukra előírtak.

A tudományos szervezés iránti szükséglete másként foghatja fel a vezetési szint, mint az igazgatás szektora. Ez utóbbihoz tartozó személyek egyben a konkrét szervezési feladatok megvalósítói. Kialakulhat bennük az az érdekeltség, hogy saját eljárásaikat és módszereiket mint tudományosakat ajánlják a vezetési szektornak az új problémák megoldásához. Ezt a legjobb szándékkal tehetik, mert szakismeretük az esetek jelentékeny részében valóban elegendő bizonyos speciális feladatok kivitelezéséhez, az azonban már nem biztos, hogy a bonyolultabb problémák optimális megoldását is megtalálják, mert nincsenek meg az ahhoz szükséges elméleti ismereteik.

A szervezéstudomány ágazatai

A szorosan vett szervezéstudományi ágazatok kialakításában vezető szerepet játszó személyiségek jóformán valamennyien a gyakorlatból indultak el. Szinte valamennyi klasszikus iskola alapításában döntő szerepet vivő "tudós" hivatásos szervező volt, akinek a gyakorlati szervezői tapasztalatai szolgáltatták az "alapanyagot" a szervezés új elméleteinek kidolgozásához.

A szorosan vett szervezéstudomány új irányzatainak a klasszikusai között nem véletlenül találunk elsősorban mérnököket. Az erősen matematizált képzés a mérnökökben fejlesztett ki hajlamokat arra, hogy a valamely konkrét helyen formalizált eljárásokkal kidolgozott szervezési módszereket más területekre is átvigyük. A mérnök képzettségénél fogva hajlamot érzett arra is, hogy az organizációs viszonyok minőségi elemeit mérhetővé tegye. A menedzserséghez : az előbbi készségek mellett – az is szükséges volt, hogy az üzemi viszonyok realitását jól mérje fel, a parancsok és hatásuk összefüggéseit ne csak a "kíváncsiságra", hanem az "igazi valóságra" alapozva érzékelje. A menedzserek között az említett készségek tekintetében természetesen nagy különbségek voltak, de kétségtelen, hogy a munkamegosztásban elfoglalt helyük volt az, amely ilyen szerű ismereteket eleve tőlük igényelt, azaz: ezt a hivatást a társadalmi munkamegosztás erősödése indította fejlődésnek.

A különböző szervezéstudományi ágazatok csak azután jöttek létre, hogy a szervezési munkakört (menedzserséget) társadalmilag elfogadták és az "tömegszerűvé vált". E mesterség gyakorlása és annak tudomány aközött is határvonal van. A szervezés tudományos területei úgy alakultak ki, hogy egyes menedzseri eljárások szakítani kezdtek a szokás útján kialakult szervezési gyakorlattal, a professzióra vonatkozóan addig elfogadott közmegegyezésekkel és értékekkel. A szervezés első nagy tudósai elsősorban nem "tudományt" akartak alakítani, hanem a szervezés addigi gyakorlatában akartak

"forradalmat" végrehajtani.⁸ A szervezés nagy horderejű reformereinek ki kellett emelkedniük a menedzseri átlag világából, a gyakorlat (az adott pasztalati anyag) szorításából, tehát tudományos elvekre, módszerekre volt szükségük ahhoz, hogy a "szervezeti valóságot" képesek legyenek megváltoztatni. Az első szervezéstudományi koncepciók kétségtelenül tapasztalati alapon felépített és igazolt "elméletek", illetve inkább metodikák. A "szervezeti valóság" világának megváltoztatására irányuló javaslatok éles harcban álltak a szervezés gyakorlatában az adott időben éppen elfogadott elvekkel és módszerekkel. A szervezés tudományai tehát a szervezés gyakorlóinak a tapasztalataiból és kísérleteiből származó tudományok lettek. Itt azonban már olyan professzionalistákról van szó, akik képesek voltak saját korábbi énjük és egész hivatásrendjük gyakorlata, tapasztalati rendje fölé emelkedni. A szervezés első klasszikusai tehát elméleti érzésükkel és korabeli szervezési eljárásoktól való viszonylagos elhatárolódási képességükkel is kitűntek környezetükből.

Az első klasszikus szervezéstudományi koncepciók kidolgozói, F.W. Taylor, H. Fayol, mindketten gyakorló szervezők (menedzserek) voltak. A szervezés gyakorlata és a szervezés tudománya azonban eltérő funkciót tölt be a társadalmi munkamegosztásban, s így előbb-utóbb szükségszerűen elválík egymástól. Jól alátámasztja ezt az a tény, hogy míg a korábbi szervezési elméletek létrehozói szinte valamennyien gyakorlati szakemberek voltak, addig a XX. század harmadik évtizedétől egyre nagyobb arányban, a XX. század közepétől pedig döntő többségében az "elmélet" embereitől származnak a jelentős, új szervezési koncepciók, eljárások. Ma már az egyetemek, tudományos intézetek a szervezéstudományok művelésének fő műhelyei.

A menedzsmentelméletek általános jellemzői

Szakítás a tradicionális szervezési felfogással

A szervezéstudományok kialakulásában a szervezési tapasztalatok gyűjtésének, minél teljesebb felmérésének, illetve a szervezeti viszonyok reális értékelésének különleges szerepe volt. A századforduló idején már minden szervező szakembernek bőséges – tapasztalatból származó – szervezési ismerete volt. A túlnyomó többségnél azonban a gyakorlatból származó ismeretanyag nem volt elégséges ahhoz, hogy saját módszerein felülemelkedjék, vagy éppen valami tudományos koncepciót dolgozzon ki. Egyrészt nem tudtak elszakadni a gyakorlatban spontán módon meghonosodott metodikáktól, tradicionális szervezési eljárásoktól, másrészt viszont – szubjektív módon – a szervezés javításának lehetőségeit alapvetően személyi képességektől függőnek tartották. A múlt századi vezetők, a menedzserek világában az is meggyőződés volt, hogy "korlátlan lehetőségek" előtt állnak, s minden rajtuk múlik. A szervezéstudományokat kezdeményező hivatásos szervező mindkét nézettel és magatartással szakított: vállalkozott a szervezési tradíciók megreformálására, de nem esett szubjektívizmusbá, és az eredményesebb szervezést kollektív termékként fogta fel. Az új típusú menedzsmenttudomány tehát kezdettől fogva rendszerszemléletű volt: vallotta, hogy nemcsak a szervezet egy "fontos" részét kell fejleszteni, hanem arányosan kell tökéletesíteni a szervezet minden egyes strukturális elemét. Taylor, Fayol – koncepciójukat többé-kevésbé időrendben említve – vala-

⁸ A tradíció és a szervezeti "forradalom" közötti különbségről lásd: (9) I. kötet, 32–33. p.

mennyien a szervezetet mint egészt (rendszert) fejlesztették, s ezért nézeteik a nagy ember" típusú vezetési stílussal való szakítást is jelentették.

A szervezet megismerése, a tapasztalatok értékelése

Külön részletesebb megvilágítást igényelne egyes professzionisták azon képességének bemutatása, hogy miként érzékelték, milyen módon ragadták meg a szervezeti valóságot. Ebbeli tulajdonságuk révén lényegesen különböztek a többi szakembertől, akik egyébként meg voltak győződve arról, hogy ők is "nagyon jól", sőt "csalhatatlanul" ismerik a szervezetek világát. Az ismeret jellegében, formájában és a megismerés módszereiben azonban nagy különbség volt a klasszikusok és az átlag menedzserek között. A nagy szervezők a szervezeti viszonyok reális megismeréséhez mindig találtak valami "tudományos jellegű" eszközt.

A szervezettudományok első klasszikusai a szervezeti valóság megismerése során nem hagytak az a többi módszer által használatos alapvető eljárásra, amelyet Taylor ironikus kifejezésével "szemmértékesnek" nevezhetünk. Valamennyien a szervezeti struktúrák megragadásának kvantifikált módszereit alkalmazták. Ennyiben ez a megközelítési mód az empirikus szociológiai vizsgálatokhoz hasonlítható. Mivel azonban a szociológiai módszertant nem a maga teljességében alkalmazták, inkább azt mondhatjuk, hogy e tekintetben kvázi szociológusok voltak.

A szervezeti viszonyok empirikus megragadása még nem szociológia, de ahhoz közel álló eljárás. A "valóságkutatást" közülük egyesek – szűken – a szervezet formális viszonyaira korlátozták. A "valóság" megmagyarázásának feltétele az volt, hogy amit eddig egésznek és minőségi jellegűnek tekintettek, azt szám- vagy időegységben kifejezhető részekre bontsák. Ez az "ösztönös szociológusi" valóságfeltérési mód később egyre tudatosabb szociológiai módszertani ismeretekkel párosult. Az első szervezettudományi koncepciók tehát tudatosan vagy ösztönösen valamiféle szociológiai elmélet-hez, illetve módszerhez is kapcsolódtak. E szervezettudományi megközelítések többsége olyan társadalomtudományi alapkoncepcióhoz kötődött, amely előbbreválóknak tekintette a "termelő társadalmi gyakorlatot", mint az "emeletet", s meghatározóbbnak tartotta a társas viszonyok "valósághoz mozgását", mint a formális értékek kódja szerint változó struktúrákat. Ha e szociológiai megközelítés nem is volt mindig tudatos, egy dolog kétségtelen: e szervezettudományok lényegében feladták a szervezési viszonyok feltárásnak és alakításának korábbi normatív jellegű módszereit és más, kvantifikáló jellegű módszereket alkalmaztak. E tudományág képviselői ezekre építették azután a szervezeti viszonyok átalakulására vonatkozó elképzeléseiket.

A menedzsment tudomány elkötelezettsége

A vezetési, szervezési viszonyokra vonatkozó első szaktudományi koncepciók viszonylag későn alakultak ki. Ennek magyarázata egy olyan sajátos körülményben található, amely nem csupán a múltbeli akadályokat és gátakat teszi érthetővé, de a mai fejlődés problematikus voltát is érzékelteti. A szervezeti viszonylatok – mint az már az előbbi fejtegetésekből kitűnt – akkor is társadalmi jellegűek és érdekűek, ha sajátos területi vonatkozásúaknak tűnnek. A politikai szervezetek vonatkozásában mindenki kézenfekvőnek látja azt, hogy az alkalmazott módszerek és eljárások tudománya alapve-

tően érinti az uralkodó osztály érdekeit. Hasonlóan kézenfekvő az egész társadalmi rendszer alapvető érdekeit érintő jelleg a hadseregszervezésben. A vezetők, szervezők azonban ösztönösen azt is érezték – s a tudomány később bizonyította, hogy minden szervezet egyben hatalmi struktúra. Nem kell külön hangsúlyozni azt, hogy bármely szervezeti rendszer tudományos elemzése, s az ebből következő változtatási javaslat a mindenkorai vezetés alapvető érdekeit érinti. Ebből az alapvető érdekeltségből egy formális következmény adódik: sem a szervezési gyakorlat fontosabb tapasztalatait, sem pedig a szervezés tudományos eredményeit a maga teljességében nem kívánatos "illetéktelenek" számára hozzáférhetővé tenni. A legegyszerűbb szervezési problémák megoldásakor is azt tapasztalhatjuk, hogy a bevezetni kívánt szervezési eljárások "sikere" gyakran attól függ, hogy a szervezés "tárgyai" (tehát a megszervezendő emberek) miként reagálhatnak arra. A vezetők sokszor úgy ítélték meg, hogy ha az érintetteknek nincs teljes áttekintésük az éppen időszerű tervekről, akkor talán nem alakul ki ellenállás a tervezett változtatásokkal szemben.

A szervezési eljárásokat és technikákat tehát nem csupán a politika- vagy hadseregszervezésben kezelték és kezelik titokként a vezetők, hanem a gazdaságban, a vállalatban, az iskolán, intézetben stb. belül is. A szervezettudományi megközelítések egyes elemei – különösen kezdetben – ezért többé-kevésbé "titkos tudományokként" formálódtak, ahol a vezetendőket, a vezető posztokra törekvőket, mint "versenyársakat", ki kellett zárni a tudomány ismeretéből. A tudományos kutatóknak, az új koncepciók kidolgozóinak viszont az a magától értetődő törekvésük, hogy eredményeiket s felismeréseiket minél szélesebb körben megismerjék. A kommunikáció a nézetek ütköztetése, az új eredmények széles körű publikálása elismertetésük útja a tudományos világban.⁹

A szervezettudományok művelői – a vezetéshez fűződő bizalmi kapcsolat alapján – gyakran lemondtak előbbi érdekeik maradéktalan érvényesítéséről: eltekintettek adatok és eljárások nyilvánosságra hozatalától, a koncepció lényeges részeinek a publikálásától. (Aki ezt nem tette, annak szembe kellett nézni azzal, hogy kirekesztik a valóságos szervezeti kapcsolatok empirikus kutatásának lehetőségeiből.) A szervezeti hatalom "titkos" jellege azonban egy ponton túl szükségszerűen a tudomány fejlődésének gátjává, fékezőjévé válik. A tudományban ugyanis éppen a nézetek közlése és a felfedezéseknek a tudományos közvélemény általi elismertetése, az eredmény saját névhez kötése (primátus) a haladás egyik legfontosabb mozgatórugója.

A szervezettudomány bizonyos "eredményei" gyakran akkor váltak nyilvánossá, amikor azt már több helyen is felfedezték, s az egymással rivalizáló szervek már a gyakorlatban is alkalmazták, vagyis az eljárás már ténylegesen köztudottá vált. A más tudományokban annyira számon tartott és értékelt felfedezési primátus (elsőbbség) kérdése itt azért bizonytalan néha, mert az igazi felfedező a személytelenség homályába burkolóznak, s nevük csak egy bizonyos idő elmúltával deríthető fel. A szervezeti információk titkos jellege ugyan a tudomány terjedésével s a technika fejlődésével, illetve a társadalmak demokratizálódásával párhuzamosan enyhül, de még mindig élnek és hatnak olyan érdekek, amelyek késleltetik az új eljárások vagy koncepciók elterjedését, nyilvánosságra hozatalát.

Az első szoros értelemben vett ágazati szervezettudományok egymással meglepő időbeli közelségben keletkeztek. Az első kétségtelenül Taylor "tudományos vezetése".

⁹ A társadalomtudományokban is hatalmas ösztönző erő a kutatók között az, hogy elsőként jelentkeztek-e valamilyen eredménnyel, vagy sem. Ez itt ugyan nem állapítható meg olyan pontosan, mint a természettudományokban, mégis nagy kár volna e motívum szerepét lebecsülni. Lásd: (14) 972-es kiadás 43. p., 1977-es kiadás 165–166. p.

Fayol vállalati igazgatás koncepciója valamivel később került nyilvánosságra, de maga a módszer ténylegesen az előbbivel egyidőben már "kísérleti" stádiumban, sőt a gyakorlati alkalmazás stádiumában volt.

A szervezettudományok első klasszikusai valamennyien azzal az igénnyel léptek fel, hogy egy általános szervezettudomány alapjait rakják le. A szervezettudomány fejlődésének későbbi időszakában azonban bebizonyosodott, hogy e szervezeti koncepciók csak a keletkezésük korában tekinthetők "általános" elméleteknek vagy módszereknek. A későbbiekben egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy a taylorizmus érvényes a megvalósító munka szervezésében, Fayol elmélete az igazgatásban, de fordítva már nem. Az első szervezettudományok ténylegesen tehát ágazati szervezettudományok "kezdeményei" voltak. Ez ugyan nem kisebbíti a kidolgozók érdemeit, munkásságukat azonban mégsem tekinthetjük a mai globális szervezettelméletekkel azonos szemléleti tartalmúaknak.

Felhasznált irodalom

- Burnham, J.:* The managerial Revolution (A vezetés forradalma), John Day, New York. 1941.
- Dalton, G.W. – Barnes, L.B. – Zalesnik, A.:* The Distribution of Authority in Formal Organisations (A hatalom megoszlása formális szervezetekben), Harvard Business School, Boston, 1968.
- Dersal, W.R. Van:* The Succesful Manager in Goverment and Business (A sikeres kormányzati és vállalati vezető), Harper Row Rudfdlishers, New York – Evaston – San Francisco – London, 1974.
- Evan, W. M.:* Organizatinal Theory Structures, Systerns and Envirouments. John Wiley – Sons, New York, 1976.
- Erdei Ferenc:* a szervezéstudomány elméleti problémái a szocializmusban, MTA Szervezéstudományi Bizottsága, Budapest, 1966.
- Fayol, H.:* General and Industrial Management (Általános és ipari vezetés), Pitman Publishing, London, 1971.
- Frackiewicz, J.:* A munka szervezése és vezetése, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1973.
- Goode, W.J.:* The Celebration of Heroes. Prestige as a Social Control System (A hősök ünneplése. Az elismerés mitn társadalmi kontroll), University of California Press, Berkeley – Los Angeles – London, 1978.
- Gross, B. M.:* The managing of Organisations Volume I–II. (Szervezetek vezetése I–II. kötet), The Free Press of Glencoe Collier, Macmillan Limited, London, 1964.
- Gulick, L.:* Administrative Reflections from Wordl War II. (A II. világháború irányítás-szervezési tapasztalatai). Greenwood Press, Westport, Connecticut, 1971.
- Héthy Lajos – Makó Csaba:* Vezetés – Vezetőkiválasztás – Ösztönzés, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1979.
- Jakovlev, G. Sz.:* Apparat upravljenija. Principi organizacii (Vezetési rendszer. Szervezési elvek), Jurigyicseskaja Lityeratura, Moszvká, 1974.
- Jennings, E. E.:* An anatomy of Leadership (A vezetés anatómiája). Harper Brothers Publishers, New York, 1960., 2. p.

- Kuhn T. S:* The Strucutre of Scientific Revolutions (A tudományos forradalmak struktúrája). The University of Chicago Press, Chichago – London, 1972. és 1977.
- Litterer, J. A.:* The Analysis of Organizations. John Wiley – Sons, New York – Evanston – San Francisco – London, 1966.
- Lukács, G.:* Organisation und Illusion, Politische Aufsätze III. (Szervezet és illúziók. Politikai tanulmányok III. kötet) Jörg Kammler und Frank Benseler, Luchterhand Darmstadt, 1979.
- Magyari Zoltán:* Magyar közigazgatás. Királyi Magyar Egyetem Nyomda, Bp., 1942.
- F.W: Taylor:* Scientific Management. New York – London, 1947.
- Weber, M.:* Economy and Society (Ld.: Gunther Roth – Claus Wittich) Bedminster Press, New York, 1968.
- Weber M.:* On Charisma and Institution Building: Selected Papers. (Edited and with an Introduction By S.N. Eisenstadt.) The Unviersity of Chicago Press, Chicago, 1968.

ISTVÁN SZENTPÉTERI

THE DEVELOPMENT OF ORGANIZATION SCIENCES

(Summary)

The aim of this study is to folow the course of development of more important European social organizational mechanisms beginning from the turn of the 18th and 19th centuries, to state the main periods of development and at the same time to try to show the changes of positions of sub-systems and their effects on each other within the social system.

Our aim is to demonstrate in the last two centuries how social mechanism has become "more and more organizational" and how the relation of conscious and traditional (spontaneous) social activity has been formed in the whole of social mechanism and its sub-systems (as a "practice"). We are starting from the basic principle that social necessity is the feundamental motive of social activity beconning organized both in social totality and in certain branches of emchanism. Organizational forces have always been produces by some social demands, thy were increased from spontaneos forms into consciously cooperating systems of human activity and behaviour.

Social necessity has formed in the most direct and most dinamic way the organization of economy but modern development of state, tehe role of social political mechanism (especially that of parties), or even the function of science – which may already be called as a revolutionary one in our days – have also bee established by necessity. As a matter of fact present organizational sub-systems show the directions of forming social necessities and the degrees of their intensity as well as the ratioum among themselves. The changes of social necessity are expressed in the transformation of the functions of organizations, (e.g. family) or in the transformation of place of an organizational system within the mechanism.

SZILÁGYI SÁNDOR

Elmélkedés a földrendező és a földkiadó bizottságokról

A XX. századvégi magyar társadalmi átalakulás történelmi folyamatában a "tulajdoni rendszerváltás" alkalmazott jogi konstrukciója körében a legvitathatóbb részterületet a termőföldtulajdoni és ezzel összefüggő termőföldhasználati viszonyok reprezentálják, de facto máig lezáratlanul. Mivel az előzmények a szakmai közvélemény körében teljes körűen ismertek e helyütt csak néhány fundamentális jelentőségű momentum kiemelése szükséges.

- A termőföldek tulajdoni viszonyai körében a gazdasági ésszerűségeken alapuló és a magyar mezőgazdasági termelés minőségi és mennyiségi folyamatosságát is biztosító tulajdoni reform nem került megvalósításra.

- A magántulajdoni rendszer kialakítását a nemzeti jóvátétel – kárpótlás – ügyének rendelték alá, perspektivikus politikai hatalmi megfontolások által motiváltan.

- A végrehajtás folyamatában a tulajdonjog lehetséges alanyai tekintetében nem biztosították az egyenlő elbánás elvét és a kárpótlásra jogosultakat privilegizált helyzetbe hozták a részarány-földtulajdonosokkal szemben.

- A magántulajdoni rendszerbe történő "átmenet" időtartama szükségtelenül és aránytalanul elhúzódott, illetve elhúzódik, ugyanilyen módon és mértékben jogvitákat keletkeztetve.

- A termőföld-tulajdoni és -használati viszonyok jogszabályi normaanyaga közé rendszeridegen alaki és anyagi jogi szabályok és intézmények kerültek (pl.: laikus részarány-földtulajdonosok kényszer testülete közigazgatási tartalmú ügydöntő hatáskörrel, a részarány-földtulajdon, pontosabban aránykorona részarány forgalomképesség tétele és valóságos termőföldtulajdonként való megjeleníthetősége a termőföldhasználat körében stb.).

A fenti – meglehetősen általános – megközelítést követően immár konkretizálni szükséges jelen dolgozat célját és irányát, amelyet a földbirtokpolitikai változások, mégpedig a jelentős, netán társadalmi rendszerváltással együttjáró módosulások során jelentkező állami feladatban illetve tevékenységben jelölök meg.

A vizsgálat tárgyát képezi tehát a törvényhozói, végrehajtói és bírói hatalom megjelenése a megjelölt jogi aspektusban, különös tekintettel a magyar történelem párhuzamba állítható tapasztalataira. A módszer egyértelműen a történelmi összehasonlítás tehát, amelynek eredményeképpen lehetőség nyílik néhány fontos és megszívlelendő tanulság levonására, de már csak a jövőt illetően. Véleményem szerint azonban ez is fontos és megkerülhetetlen feladat.

I.

1. Az 1995. évi CXX. tv. megalkotásával a magyar törvényhozó hatalom quasi elismerte, hogy az 1992-ben megalkotott és 1993. évben hatályba léptetett Fkb. nem került végrehajtásra, vagy ha úgy tetszik, végrehajthatatlan. A módosításról szóló fenti törvényhely 1. § (3) bekezdése azonban töretlen jogfolytonossággal reprezentálta a "tudathasadásos" jogalkotási tevékenységet, tudniillik arra adott lehetőséget a földkiadó bizottságoknak, hogy ha a törvényben előírt feladataik ellátására – amelyet ez idáig nem, vagy nem teljes egészében teljesítettek – kötelezettséget vállalnak, működésük 1996. december 31. napjáig meghosszabbodik. Ha ezt nem tennék, a folyamatban lévő földkiadási ügyeket át kell tenniük az ipso iure hatásköri jogutód megyei földművelésügyi hivatalokhoz. Tekintettel arra, hogy a szerző az egész konstrukciót hibásnak ítéli meg, a hivatkozott módosításban megnyilvánuló ellentmondásokat külön nem kívánja taglalni, csak jelzi azt.

Ismeretes, hogy az Fkb-nek – a Kpt. I., az Átv. és a Kpt. IV-t követően – kulcsszerepe lett volna a magyar termőföldtulajdoni viszonyok polgári típusúvá történő átalakítása során. Míg a földrendező bizottságok az kárpótlási földalapot, addig a földkiadó bizottságok a részarány-tulajdoni földalapot "gondozták", de karakterisztikusan eltérő feladat- és hatáskörrel.

A kárpótlási földalapba elkülönített termőföldek árverési vétel jogcímen kerültek magántulajdonba, az illetékes megyei kárpótlási és kárrendezési hivatal megkerülhetetlen eljárása mellett. Ezzel szemben a részarány-tulajdoni földalap – beleértve a tagi és alkalmazotti 30–20 AK részt is – földkiadás jogcímen került magántulajdonba, a földkiadó bizottság – a tulajdonjog keletkezése szempontjából hatóságának minősülő – közigazgatási jellegű – határozata alapján.

A jogalkotó a nyilvánvalóan laikusnak minősülő részarány-földtulajdonosokból rendelte el a földkiadó bizottságok felállítását, míg más oldalról ingatlannyilvántartási bejegyzésre alkalmas tulajdonjogot keletkeztető határozat meghozatalát írta elő számukra, ami természetszerűen felveti az elvárhatóság kérdését. Álláspontom szerint ez feloldhatatlan ellentmondás.

Nyilván a jogalkotónak is "hiányérzete" volt, mert az Fkb. 1995. évi módosítása során – 1995. évi XV. tv. – lehetővé tette, hogy a földkiadó bizottság az érdemi határozatát előkészítő eljárásban szakértő közreműködését kérje. A szakértőt a megyei földművelésügyi hivatal rendelte ki saját, illetve a földhivatal vagy a kárpótlási és kárrendezési hivatal megfelelő szakértelemmel rendelkező dolgozói közül. Finoman fogalmazva nem nevezhető szerencsésnek ez a megoldás, legalább is a földművelésügyi hivatal vonatkozásában, mert egy esetleges jogorvoslati eljárásban saját dolgozója elsőfokú eljárásban szakértőként történő közreműködése esetén összeférhetlenségi helyzet alakul ki. A későbbi módosítások pedig tovább élezték ez az eljárásjogi ellentmondást, hiszen ha a földkiadó bizottság a hivatal szakértő dolgozójának közreműködését igénybe vette, de a földkiadási eljárást határozattal nem zárta le, majd a földkiadási ügyeket a földművelésügyi hivatalnak átadta, az összeférhetlenség már az elsőfokú eljárásban megjelent. Tény, hogy ennek konzekvenciáit a jogalkotó nem vonta le.

2. A termőföldtulajdon körében a magántulajdoni viszonyok általánossá tétele az alábbi speciális és részben ad hoc jellegű szervezetek létrehozása útján ment végbe.

Helyi Érdekegyeztető Fórum (HÉF)

Ezt a szervezetet a Átv. teremtette meg. A HÉF az érdekeltekből létrehozott laikus testület, amelynek alapvető feladata a kárpótlási és részarány-tulajdonban álló földalappok elkülönítés útján történő létrehozása, a termelőszövetkezeti közös használatban álló földekből. A teljesség kedvéért meg kell jegyezni, hogy a fórum az ún. állami tulajdonban álló, de termelőszövetkezeti közös használatban lévő földeket is elkülönítette, tehát tevékenysége az adott szövetkezet teljes földterületét érintette. A fórum a településen földdel rendelkező szövetkezeteként, illetve a szövetkezet működése által érintett településenként volt megalakítható. Megalakítását az igénybejelentők – vagy a szövetkezet – záros határidőig kezdeményezhette az önkormányzatnál és az önkormányzatnak kellett a bejelentéstől számított 15 napon belül azt megalakítani. A HÉF munkájában a helyi önkormányzat és a szövetkezet megbízottja részarány-földtulajdonosok képviselője, valamint a kárpótlási igénybejelentők közül a képviselő-testület által megválasztott 3–11 személy vett részt. Külön kellett biztosítani a fórumban a nem helyben lakó igénybejelentők képviseletét.

A HÉF-nek véleményezési jogköre volt az érintett szövetkezet által elkészített földalap elkülönítési tervezet tekintetében. Véleményeltérés esetén az érintett szövetkezet és a fórum egyezség létrehozását kísérelte meg azzal, hogy a megkötött egyezséget a szövetkezet székhelye szerint illetékes megyei kárrendezési hivatal hagyta jóvá. Egyezség hiányában a kárrendezési hivatal az észrevételek alapján hozott határozatot.

Földrendező Bizottság (FRB)

Ezt a laikus testületet a Kpt. IV. hozta létre, tagjai helyi önkormányzat megbízottja, illetve az igénybejelentők közül a képviselő-testület által megválasztott 6–10 személy volt. A bizottságban a nem helyben lakók képviseletét külön kellett biztosítani. Az FRB ügyszűntő hatáskörrel nem rendelkezett, tevékenysége az igények felmérése, egyeztetése és összesítése volt, valamint javaslattétel az árverezések űtemezésére és az árverésre kerülő földek kijelölésére.

Feladata volt alapvetően az is, hogy a kárpótlási földalapba elkülönített termőföld hasznosításáról gondoskodjon. Ennek körében az FRB ideiglenes használat jelölhetett ki a kárpótlási földalapba elkülönített azon földek művelésére, amelyeket a használati joggal bíró gazdálkodó szervezet nem kívánt vagy nem tudott megművelni. A bizottság döntése az érintett gazdálkodó szervezetek oldalán szerződéskötési kötelezettséget teremtett.

Földkiadó Bizottság (FKB)

Ez egy részarány-földtulajdonosokból megalakított 7–17 tagú laikus testület, amelyet a jogalkotó utolsóként hozott létre. Az FKB törvényben írt legalapvetőbb feladata a földkiadási eljárás lefolytatása, amelynek során az alábbi – az Áe. 42.§ (1) bekezdése szerint érdeminek minősülő – határozatokat hozhatta meg, illetve köteles lett volna meghozni:

- a részarány-földtulajdonnak megfelelő föld kijelölése és a tulajdonos birtokba helyezése,
- a részarány-földtulajdon helyének meghatározása,

- a földterület tulajdonba adása és a tulajdonba adott föld értéknövekedését eredményező beruházási költségének megállapítása,
- a részarány-földtulajdonosok aranykorona-értékének arányos módosítása.

Az FKB határozata ellen a jogszabály értelmében fellebbezésnek volt helye, amit a megyei földművelésügyi hivatal bírált el.

A jogalkotó néhány állami végrehajtó közigazgatási szervezetnek is feladatot és hatáskört állapított meg, amelynek során – egyébként teljesen értehetetlen módon – visszafogottságot tanúsított.

Földhivatalok

A dolog lényegéből adódik, hogy a rendszerváltás során végrehajtott földbirtokpolitikai intézkedésekhez szükséges adatszolgáltatást az illetékes körzeti földhivatalok végezték. Nyilván minden termőfölddel gazdálkodó szervezet rendelkezett ún. üzemi földnyilvántartással, de ennek is a közhiteles ingatlannyilvántartás képezte az alapját. Az Átv. külön speciális feladatot telepített a körzeti földhivatalokra, nevezetesen ha valamely szövetkezet nem tett eleget a földkijelölési kötelezettségének, úgy azt a szövetkezet költségére a földhivatal végezte el. Azt csak jelezni szükséges, hogy az árverési vétel és földkiadás jogcímen megszerzett földek tulajdonjogában bekövetkezett változást is a földhivatalok jegyezték be, de ez egyébként is feladatkörükbe tartozik, tehát ebben a körben specialitás nem mutatható ki.

Települési önkormányzat

Az önkormányzat volt jogosult megalakítani a HÉF-et és képviselő-testülete útján az igénybejelentők közül megválasztotta annak tagjait, megbízottja útján részt vett a HÉF munkájában. A fórum működési feltételeit a helyi önkormányzat biztosította, az állami költségvetés terhére.

Megalakította a FRB-ket oly módon, hogy a képviselő testület választotta meg az igénybejelentők közül annak tagjait. Megbízottja útján részt vett a bizottság munkájában. Az FRB működési feltételeit is a helyi önkormányzat biztosította, az állami költségvetés terhére.

A települési önkormányzat jegyzője volt köteles összehívni a részarány-földtulajdonosok közgyűlését, amely választás útján létrehozta az FKB-kat. A részarány-földtulajdonosok közgyűlését az önkormányzat megbízottja vezette.

Megyei Kárpótlási és Kárrendezési Hivatal

A Kpt. I-ben írtak szerint értesítette a termőföldet használó és a törvénnyel érintett gazdálkodó szervezeteket arról, hogy mekkora aranykorona mennyiségre jelentettek be a jogosultak kárpótlási igényt.

Az Átv-ben kapott felhatalmazás alapján jóváhagyta a HÉF és a földhasználó szövetkezet által megkötött egyezséget. Egyezség hiányában határozattal helybenhagyta a szövetkezet által készített földalap-kijelölési tervezetet, vagy megállapította annak törvénysértő voltát és kötelezte a szövetkezetet a törvénysértés megszüntetésére. Ezen döntései elsőfokú közigazgatási határozatnak minősültek. Az elsőfokú döntés ellen – a

szövetkezet, a HÉF, illetve a részarány-földtulajdonosok képviselője – fellebbezhetett az Országos Kárrendezési és Kárpótlási Hivatalhoz.¹

A jogerős közigazgatási határozat keresettel volt megtámadható és a bíróság az Átv. felhatalmazása alapján jogosult volt a határozat megváltoztatására.

Megyei Földművelésügyi Hivatal

Másodfokú közigazgatási szervként elbírált a FKB határozatai ellen benyújtott jogorvoslati kérelmeket. 1995-től kezdődően szakértőt rendelt ki ilyen irányú kérelem esetén a földkiadási előkészítő eljárásban. A hivatal jogerős határozatának felülvizsgálatát keresettel lehetett kérni a helyi bíróságtól. A bíróság az Fkb.-ban írt felhatalmazás alapján a jogerős közigazgatási határozatot a földrészletet terhelő költségek megállapítása és az aranykorona-érték módosítása tekintetében megváltoztathatta. 1996-tól kezdődően az FKB működésképtelensége esetén maga volt jogosult lefolytatni a földkiadási eljárást, 1997-től kezdődően ez már mint törvényes kötelezettség terhelte. Ezen időponttól tehát az elsőfokú döntés meghozatalára jogosult. A másodfokú közigazgatási hatáskör letéteményese a Fővárosi Földművelésügyi Hivatal, illetve ha ez utóbbi elsőfokon jár el, ennek felettes szerve.

3. Jól érzékelhető a bemutatott szervezeti és hatásköri séma alapján, hogy a jogalkotó tipikusan közigazgatási szemléletben közelít a feladat megoldásához és a részarány-földtulajdon kiadása körében ügydöntő hatáskört telepít a laikus érdekelt testületeire. Ez utóbbi nyilvánvaló tévedés, vagy kirívó negligencia volt, ti. a földtulajdoni rendszer átalakítása funkcionáló földhasználati viszonyok közepette komplex (jogi, műszaki és közgazdasági) ismereteket kíván, ami az FKB-k oldalán eleve kizártnak voltak tekinthetők, az elvárhatóság hiányát produkálva.

Talán itt célszerű megjegyezni, hogy a dolgozat kizárólag a termelőszövetkezeti közös földhasználattal érintett termőföldek körében vizsgálódik azzal, hogy ennek a középpontjában a földkiadási eljárás és annak letéteményese, a földkiadó bizottság áll. A részarány földtulajdon, illetve ezzel összefüggésben a földkiadási eljárás cca. 2 millió hektár termőföldet érintett, ami már önmagában is igényelte volna a fokozott körültekintést a törvényhozó hatalom oldalán. A tulajdoni rendszer átalakításának tényleges folyamata, annak gyakorlati tapasztalatai és nem utolsósorban befejezetlensége arra enged következtetni, hogy a törvényhozó hibás döntést hozott. Kérdés, hogy a magyar agrárfejlődés szolgálhatott volna-e praktikus történelmi tapasztalattal vagy modellel a tulajdoni rendszer átalakításához, a termőföld-tulajdoni viszonyok körében. A szerző álláspontja szerint igen, mégpedig többszörösen is.

II.

1. Ab ovo a magyar jobbágyfelszabadítás² az első lehetséges és összehasonlításra kifejezetten alkalmas történelmi tapasztalat, hiszen ez volt a magyar polgári átalakulás

¹ Az Országos Kárrendezési és Kárpótlási Hivatal, valamint a megyei (fővárosi) kárrendezési hivatalok általános jogutódja a 42/1998. (III. 6.) Korm. r. értelmében 1998. IV. 1-től a Központi Kárrendezési Iroda.

² A jobbágyfelszabadítás – mint történelmi kategória – jogszabályi megjelenítése az 1848. évi IX. t.-c.: "Az úrbér és az azt pótló szerződések alapján eddig gyakorlatban volt szolgálatok (robot, dézsma és pénzbeni fizetések) megszüntetéséről", az 1848. évi X. t.-c.: "Az összesítésről, legelőelkülönözésről és faizásról", az 1848. évi XI. t.-c.: "Azon ügyekről, melyek eddig a földesúri hatóságok által intéztettek".

első megvalósult kísérlete. Közismert történelmi tény, hogy az ún. '48-as törvények számolták fel a feudális földtulajdoni rendszert az általános és kötelező örökváltság elrendelésével és ezzel egyidőben megszüntették a földesúri joghatóságot (úriszék) is. Az 1848. március 4-i "olmütz-i alkotmány" az ország koronatartománnyá történő degradálásával lehetetlenné tette a forradalom jogforrásainak hatályosulását, majd a szabadságharc leverését követően a kiegyezésig tartó diktatúra és provizórium következett. Az 1851. december 31-i császári pátens nyilvánította "erő és törvényes hatályon kívülnek" az "1849-diki martius 4-kén kelt alkotmánylevelet". Megjegyzést érdemel, hogy mind az olmütz-i alkotmány, mind az 1851. december 31-i császári pátens *expresssis verbis* kinyilatkoztatta a jobbágyi kötelek megszünését, majd az 1853. március 2-án kelt császári nyílt parancs³ önálló jogforrásként részletekbe menő szabályozását adta az úrbéri kapcsolatok megszüntetésének. Az úrbér rendezésről szóló pátens harmadik részében akként rendelkezik, hogy:

"A birtokbeli viszonyok szabályozása körüli eljárás különös törvényszékekre ruháztatik, s az alább kijelölt lépcsőnkénti út állapítatik meg. Első bíróságkép minden megyében egy különös úrbéri törvényszék állítatik fel, (...) Másodbíróságkép az öt közigazgatási terület mindegyikében (...) különös úrbéri főtörvényszék, s harmadbíróságkép Bécsben (...) úrbéri legfőbb törvényszék létezend."

A nyílt parancs végrehajtásával a bel- és igazságügyi miniszterek lettek megbízva és noha a pátens több 3 éves jogvesztő határidőt is tartalmazott, a közös rendelet csak 1855. december 25-én látott napvilágot.

Nem véletlenek tehát "Tóth Lőrinc hites ügyvéd s Magyar Académiai tag" bibliai ihletésű köszöntő szavai: "1853. márt. 8-dika óta midőn az egykori földesurak, s a volt jobbágyok és ezektől különböző bánásmód alatt létező földbirtokosok között az úrbéri kapcsolat s ezzel rokon jogállapotok folytán fennforgó viszonyokat szabályozó cs. nyílt-parancs (...) kiadott, több milliónyi érdekeltnek epedve várták az úrbéri bíróságok kineveztetését, amelyeknek bölcs és igazságos eljárása folytán az ige testté legyen."⁴

Megszületett hát a döntés és felállításra került Bécsben a legfelsőbb úrbéri törvényszék, Budán, Pozsonban, Sopronban, Kassán és Nagyváradon az öt úrbéri főtörvényszék és végül pedig mindösszesen 43 első folyamodású úrbéri törvényszék. (Ezek az adatok nem tartalmazzák a Temesi Bánság területén felállított első- és második folyamodású úrbéri törvényszékeket.) A korabeli jogalkotó – mai szóhasználattal élve – külön bíróságokat hozott létre és ezeket kötelezte az általános és kötelező örökváltság végrehajtásából eredő feladatok elvégzésére, illetve végrehajtására.

A döntés motívumait természetesen az aktuális társadalmi (politikai-gazdasági) viszonyokban, nevezetesen a "túlélő feudalizmusban", illetve a megkésett polgári fejlődésben kell keresni, amit tovább differenciált Magyarország de facto államjogi státusa, helyesebben fogalmazva ennek hiánya. Differenciált és erős központi közigazgatásról, különösképpen pedig földügyi szakközigazgatásról ebben a korban nem beszélhetünk, sőt a működő magyar vármegye-rendszer sokkal inkább reprezentálta a központi kormányzati akarattól való eltérést, mintsem annak pontos követését és precíz végrehajtását. Ilyen körülmények között szükségszerűen jelent meg a feladat letéteményeseként a működő bírói-igazságszolgáltatási szervezet, de csak mint szervezeti modell, tudniillik az

³ "1853. márczius 2. kelt cs. nyíltparancs a úrbéri kárpótlás és földtehermentesítés foganatosítása iránt Magyarországon". (Birodalmi törvénytlap 1853. XIV. darab, 49. sz., kiadott 1853. martius 8-án, meg a Magyarországot illető Országos Kormány Lap IV. évfolyam, 1853. I. rész VII. darab 52. szám.)

⁴ Jogtudományi s Törvénykezési Tár I. folyam: I–X. füzet. Pesten, 1855. kiadja: Heckenast Gusztáv, "Úrbéri ügyek" 782. p.

egyébként országos méretű feladatot jelentő földtulajdoni rendszer átalakítására speciális vagy külön bíróságokat hoztak létre. Egyébként ezt kívánták az általános és kötelező örökvltságból keletkező tipikusan magánjogi karakterű jogviszonyok is, másrésről pedig csak ilyen módon lehetett biztosítani a tulajdonrendezéshez egyébként nélkülözhetetlen elméleti és gyakorlati szakértelmet is.

2. Másodikként az ún. Nagyatádi-féle földreformot⁵ hivatkoztuk meg szóba jöhető történelmi példaként. Ez a történelmi modell egy részleges földreformot jelenít meg, tehát az előzőhöz viszonyítva nem a tulajdonviszonyok átalakítását testesíti meg, hanem csak a fennálló tulajdonviszonyok részbeni módosítását. Ezt egyébként nevén is nevezi az erről szóló jogszabály, hiszen az Fhmtc. "A földbirtok helyesebb megoszlását szabályozó rendelkezésekről" címet viseli. Ezen jogforrásnak a tulajdonviszonyokat nem átalakító, hanem módosító hatását és célját azonban elbágyatelizálni nem lehet, mert az adott történelmi körülmények között – a Trianon utáni Magyarország "megteremtése" – ezen földbirtokpolitikai intézkedés nélkül a konszolidáció és így az ország folytonos államjogi léte elképzelhetetlen lett volna. Egyébként pedig a dolgozat mondanivalója szempontjából nagyon is használható üzeneteket tartalmaz, attól függetlenül, hogy ezek a legutóbbi rendszerváltás során meghallgatásra nem találtak.

Mielőtt a szerzőt az elfogultság vádjával illethetnék rögzíteni szükséges, hogy a Nagyatádi-földreform a gyakorlati végrehajtása során rendkívül erős ellenállásba ütközött, a "tulajdonjog elvonással" érintett földtulajdonos földbirtokosok részéről. Mutatja ezt az is, hogy a földreform alapjául szolgáló jogforrást az 1924. évi VII. t-c. kiegészítette és a törvény rendkívül nagy – a kiegészítendő jogszabályhoz viszonyított – terjedelme arra is utal, hogy a hatályosulás elenyésző mértékű volt, így az eredeti koncepció nem működött. Egyébként maga a jogalkotó is "újszerű alkotás"-nak titulálta a törvényt az autentikus szöveg elé illesztett bevezetésben.⁶

Ezen rövid előzményi ismertetés után kerüljön bemutatásra a földreform végrehajtására létrehozott szervezet, valamint annak feladat- és hatásköre. Az Fhmtc. 4.§-a a felerülő állami tevékenység irányítására külön országos bíróság alakítását rendelte el.

A bíróság neve: Országos Földbirtokrendező Bíróság (OFB), székhelye: Budapest. A bíróság elnökéből, másodelnökből, 3 tanácselnökből, ezen felül 36 tagból állt. Az elnököt, a másodelnököt és a 3 tanácselnököt a Földművelésügyi Minisztérium előterjesztése alapján az államfő nevezte ki, akik az m. kir. Kuria elnökével, másodelnökével, illetve tanácselnökeivel azonos státust élveztek.

A bíróság többi tagját a földművelésügyi miniszternek a következőkben meghatározott kijelölés alapján tett előterjesztése szerint ugyancsak az államfő nevezte ki.

Az OFB tagjainak állására kijelölt:

- a m. kir. Kuria teljes ülése "saját kebeléből" titkos szavazással 8 tagot,
- a m. kir. Közigazgatási Bíróság "saját kebeléből" titkos szavazással 8 tagot,
- az Országos Mezőgazdasági Kamara tagjai sorából 10 tagot,
- a Magyar Földhitel Intézetek Országos Szövetsége, az Országos Központi Hitelszövetkezet és a Pénztintezeti Központ 1–1 tagot,

⁵ A Nagyatádi-földreform – mint történelmi kategória – jogszabályi megjelenítése az 1920. évi XXXVI. t-c.: "A földbirtok helyesebb megoszlását szabályozó rendelkezésekről", 1924. évi VII. t-c.: "A földbirtok helyesebb megoszlását szabályozó rendelkezésekről szóló 1920. évi XXXVI. t-c. kiegészítéséről".

⁶ Ordó Törvénytára 1921. Ordó Törvény- és Rendelettár kiadása, Budapest 3. p.

- a belügyminiszter, a földművelésügyi miniszter, a honvédelmi miniszter, az igazságügyminiszter, kisközgazdasági miniszter, a pénzügyminiszter és a vallás- és közoktatásügyi miniszter 1–1 tagot.

Az OFB elnöke és a másodelnök az államfő előtt, a tanácselnökök és a többi tag pedig a teljes ülés előtt kötelesek voltak esküt tenni. A törvény taxatív felsorolással állapította meg azokat az okokat, amelyek kizárták az OFB tagságot. A testület egyebekben vagy teljes ülésében, vagy az egyes tanácsok ülésein hozta meg határozatait. Az egyes tanácsok tagjai között 3 bíró, 2 gazda és 1 pénzügyi képviselő vagy 1 miniszteri képviselő volt. Az OFB azokat az ügyeket volt köteles megtárgyalni, amelyeket az Fhmtc. más jogszabály vagy a földművelésügyi miniszter elé utalt. Teljes sarkítással tehát feladat- és hatásköre kiterjedt a földreform céljára szolgáló földalap létrehozására, majd a földalaptól történő juttatásra. A már hivatkozott 1924. évi VII. t-c. az egyes paragrafusokhoz fűzött magyarázata során az OFB-t mint teljesen "új intézményt" "szakbírószágnak", illetőleg "a földbirtokreform végrehajtására hivatott független bírói szervezetnek" titulálja. A Nagyatádi-féle földreformról minden végrehajtási nehézsége ellenére is megállapítható, hogy a tulajdonjogi változással járó földalap létrehozása és annak kiosztása körében egy nagytekintélyű és kellő vagy megfelelő szakértelemmel bíró speciális, alapvetően igazságszolgáltatási-bírói karakterű szervezet-rendszert hozott létre és működtetett. A jogalkotó a hangsúlyt jól érzékelhető módon a független bírói szakértelemre helyezte, amelyet mintegy külön "felülbiztosítottak" még a speciális eljárásjogi, tehát alaki jogszabályi rendelkezések.

3. A harmadikként felhasználható történelmi tapasztalatot a nagybirtokrendszer 1945. évi felszámolása során alkalmazott szervezeti megoldás szolgáltatja. A jogszabályi kereteket a 600/1945. (III. 15.) ME sz. rendelet jelenti "A nagybirtokrendszer megszüntetéséről és a földműves nép földhöz juttatásáról"⁷. Célját tekintve a jogalkotó a feudális maradványokkal terhelt nagybirtokrendszert kívánta megszüntetni és a termőföldtulajdonnal nem rendelkező gazdasági cselédeket és mezőgazdasági munkásokat földhöz juttatni, illetve a törpebirtokosok és az ún. nagycsaládú kisbirtokosok földbirtokát kiegészíteni.

A földreform végrehajtására egy háromszintű, speciális szervezetrendszert rendelt felállítani a jogalkotó, amelynek egyes szervei az Országos Földbirtokrendező Tanács (OFT), a Megyei Földbirtokrendező Tanácsok (MFT) és végül a Községi Földigénylő Bizottságok (KFB) voltak.

Az OFT elnökét és helyetteselnökét az FM miniszter nevezte ki a tanács tagjai közül. Az FM miniszter elrendelhetette, hogy az OFT "kebelében" egy vagy több tárgyaló tanács alakuljon. Az egyes tanácsoknak 9 tagja volt, akik közül 1 bírót, 1 mérnököt és 2 gazdasági szakembert az FM miniszter nevez ki. Ezen túl ugyancsak az FM miniszter 5 tagot a földigénylők közül hívott be, akik közül 2 tagot a Földmunkások Országos Szövetsége jelölt ki.

Az MFT-t minden megye székhelyén kellett létesíteni, amelyek 7 tagból álltak. Ebből 1 bírót, 1 mérnököt és 1 gazdasági szakembert a FM miniszter nevezett ki, 2 tagot a megye székhelyén lévő Nemzeti Bizottság, 2 tagot pedig a Földmunkás Szakszervezet küldött ki.

⁷ Az 1945. évi földreform – mint történelmi kategória – jogszabályi megjelenítése az 1945: VI. tc. "A nagybirtokrendszer megszüntetéséről és a földműves nép földhözjuttatása tárgyában kibocsátott kormányrendelet törvényerőre emeléséről". Az Ideiglenes Nemzeti Kormány 600/1945. M. e. sz. rendelete a törvénycikk mellékletét képezi. Vhr. 33.000/1945. FM sz. rendelet.

KFB-t kellett létesíteni minden községben, ahol földigénylők voltak. A bizottság tagjait a földigénylők maguk közül választották meg úgy, hogy minden 20 igénylőre 1 bizottsági tagnak kellett jutni. Egyebekben a KFB-nek 5-nél kevesebb és 30-nál több tagja nem lehetett. Ha a tagok száma a 10-et meghaladta, úgy a KFB az ügyek állandó intézésére köteles volt 5 tagú választmányt alakítani.

A már hivatkozott FM vhr. a földreform végrehajtása céljára létrehozott szervezeteket köztisztviselőnek minősítette és azoknak törvényes ügykörükben történő eljárásuk során kiadott megkereséseit a hatóságok, hivatalok és intézetek soron kívül voltak kötelesek teljesíteni. A KFB elnöke és tagjai esküt tettek.

Az MFT-k biztosították elsőfokon, hogy a községekben a felmerülő műszaki és gazdasági kérdések kirendelt szakértők útján oldódjanak meg. Ennek megfelelően az MFT mérnökszakértő kirendelése útján adott szakszerű útbaigazításokat:

- ingatlan eldarabolások,
- új utak létesítése,
- vízelvezetők kialakítása,
- műszaki vázrajzok elkészítése

ügyekben.

Gazdasági szakértőt a vármegyei gazdasági felügyelőségek kiküldötteiből rendeltek ki:

- mintagazdaságok létesítése,
- községi legelőterületek bővítése,
- házhelyek, konyhakertek kijelölése,
- művelési ág változások,
- élő és holt felszerelés fenntartása és okszerű hasznosítása,
- a visszamaradó ingatlanok kijelölése,
- földművelésszövetkezetek alakítása

ügyekben.

Az OFT működésének biztosítására továbbá a végrehajtással kapcsolatos ügyek intézésének közigazgatási irányítására és ellenőrzésére országos földhivatalt szerveztek. A földhivatal élén az ügyvezető igazgató állt, akit az OFT tagjai közül az FM miniszter nevezett ki. Többek között az ügyvezető igazgató feladatát képezte az is, hogy az országos tanács működéséhez szükséges tudományos és statisztikai adatokat "egybeállítsa".

Nyilván jól érzékelhető, hogy az 1945. évi földreform során egy vegyes bírói-közigazgatási karakterű szervezetrendszer került felállításra, de az eddig bemutatott történelmi példák között ez a modell támaszkodott leginkább a földreform során juttatásban részesülők – mint laikusok – aktív közreműködésére. Ezen utóbbi elemtől eltekintve egyébként joggal állapítható meg, hogy a jogalkotó rendkívül széles körben gondoskodott a szakmai szempontok érvényesüléséről és a földbirtok-politikai feladat ellátását lényegében hivatásos szervezetrendszerre bízta.

III.

1. Mindenekelőtt arra kell a figyelmet összpontosítani, hogy egy-egy országos jelentőségű földbirtokpolitikai változás végrehajtásakor – függetlenül attól, hogy az a társadalmi, illetve tulajdoni rendszer változásával jár-e vagy sem – milyen típusú és jellegű

feladatok várnak megoldásra. Ez tehát egy minőségi kérdés és a dolog mennyiségi oldalát adottnak kell tekinteni, ti. az országos jelentőségű jelző használata azt feltételezi, hogy a működő állami szervezetrendszer meglévő feladat- és hatásköre mellett nem képes megoldani az újonnan jelentkező feladatokat.

Nem lépve túl az általánosság kereteit azt lehet megállapítani, hogy a jelentkező feladatok komplexitást mutatnak, mert egyszerre szükséges a végrehajtás során jogi, gazdasági és műszaki jellegű döntéseket hozni, illetőleg ezen döntéseket előkészíteni, amelyek különleges szakértelmet kívánnak meg.

a) A földbirtokpolitikai változások jogi aspektusukat tekintve szükségszerűen feltételezik, hogy az aktuális földtulajdonosok kisebb vagy nagyobb részének tulajdonjogát "el kell vonni", vagy másképpen fogalmazva meg kell szüntetni, ugyanakkor a másik oldalon meghatározott személyi körben az igény jogosultak vagy csak jogosultak körében "tulajdonjogot kell adni". Mindennek során nem lehet figyelmen kívül hagyni az adott ország, állam jogrendszerét, különös tekintettel a tulajdonjogra vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket, mert abba mintegy bele kell illeszteni a célul tűzött változtatásokat. A bemutatott történelmi modellek közül a Nagyatádi-földreform és az 1945-ös földosztás során a jelzett problémát úgy oldotta meg a jogalkotó, hogy ún. állami földalapot hozott létre, azaz a földosztás céljára szolgáló és kijelölt földeket különböző jogcímenek és módszerekkel állami tulajdonba vette, majd ezt követően az arra jogosultakat ennek a földalapnak a terhére juttatásban részesítette. Ilyen módon két jogviszony keletkezett: egyrészt a tulajdonelvonást szenvedő földtulajdonos és az állam, illetve a juttatásban részesülő jogosult és ugyancsak az állam (ekkor már mint földtulajdonos) között. A jobbágyszabadítás során azért volt más a jogi megoldás, mert a tulajdonjogi értelemben földhöz juttatandó parasztság a földhasználó pozíciójában volt, azaz közvetlen, direkt jogi kapcsolatban állt a föld tulajdonosával. Ebben a megközelítésben az 1990. évi rendszerváltás a jobbágyszabadításhoz viszonyítva mutatja a legtöbb hasonlóságot.

b) A törvényszerűség erejével jelentkezett minden földbirtokpolitikai változás során az ún. gazdasági aspektus, ami az alábbiakat jelentette. Az egyik oldalon tulajdonjog megszűnése, a másik oldalon pedig a tulajdonjog keletkezése értelemszerűen veti fel az arányos ellenszolgáltatás kérdését. Egy tulajdoni rendszer megszüntetése vagy jelentős mértékű módosítása elképzelhetetlen anélkül, hogy az új, illetve módosított tulajdoni rendszer gazdasági működőképességét megőrizze. A jobbágyszabadítás során ez azt jelentette, hogy a szolgáltatásaikat "elvesztő" földbirtokosok olyan mértékű megváltásban részesüljenek, ami a magántulajdoni viszonyok közepette is képes biztosítani az általuk bírt mezőgazdasági nagyüzem eredményes működését. Másként kifejezve: megfelelő mennyiségű tőkét kellett kapniuk. Mutatis mutandis ez mondható el a Nagyatádi-féle földreformról is azzal, hogy ekkor a tulajdoni rendszer nem változott.

Másként merült fel a gazdasági aspektus az 1945-ös földreform során, hiszen ekkor a tulajdoni rendszer érintetlenül hagyása mellett lényegében a birtokstruktúra került átalakításra, vagy ahogy a jogszabály maga is megjelölte: a nagybirtokrendszer került megszüntetésre. Az egyik alanyi kör tehát kártalanításban vagy megváltásban részesül, míg a másik alanyi kör megváltási ár, vagy a juttatás ellenértékének megfizetésére köteles. E két alanyi kör között azonban nincs direkt kapcsolat, hiszen ezek olyan volumenű anyagi terheket jelentenek és olyan nemzetgazdasági kihatásuk van vagy lehet, hogy az állam beavatkozása nélkül keresztülvitelük elképzelhetetlen. Bár ma már csak történelmi kuriózum, de megfelelő bizonyíték az előző állításra, hogy a jobbágyszabadítás során részletes kármentesítési szabályozás híján a következőt rögzítette az 1848. IX. t-c. 1.§-a:

"A törvényhozás a magánföldesurak kármentesítését a nemzeti közbecsület védpaizsa alá helyezi". Az egyes történelmi példák mutatják, hogy a gazdasági aspektus megoldására külön pénzügyi lebonyolító szervezeteket kellett létrehozni, mint például az Országos Földhitel Intézet, vagy az Országos Földbirtokrendező Alap (Nagyatádi-földreform, 1945-ös földosztás).

E gazdasági problémák központi kérdése a termőföldek és a művelésükhöz szükséges élő és holt gazdasági felszerelés értékének megállapítása, értékelésének módja. Ebben a kérdéskörben tudományosan megalapozott és szakszerű előkészítés nélkül döntést hozni nem lehet, vagy ha igen, úgy számolni kell annak negatív következményeivel.

c) Harmadikként a földbirtokpolitikai intézkedések során visszatérően jelentkező műszaki feladatokat kell megjeleníteni. A tulajdonjogi és ezzel összefüggő földhasználati változások természetesen mint fizikai valóság is megjelennek, mégpedig a tulajdonjog tárgyát képező egyes földrésztelkek alakjának, méretének a megváltozásában, amit a mai jogi szóhasználat telekalakításnak nevez. Ennek során szükségesség válhat különböző földrésztelkek egy földrésztelletté történő összevonása, illetve – és inkább ez a jellemző – nagyobb földrésztelkek több kisebb földrésztelletté történő műszaki megosztása. Ezek a természetbeni változások maguk után vonják az egyes földrésztelkek megközelítésének a megváltozását is, ami új üzemi utak kialakítását, más oldalról pedig meglévő üzemi utak megszüntetését jelentik. Ugyancsak megjelenhetnek – a megváltozott birtokviszonyokra figyelemmel – a vízelvezetéssel kapcsolatos feladatok másként történő megoldásának igényei, illetve szükségessége.

d) Végül a földbirtokpolitikai célkitűzések függvényében felmerülhetnek bizonyos szervezeti kérdések is, hiszen a földbirtokpolitikai juttatások során nem mindig elegendő a természetes személy új tulajdonosok szakmai, gazdasági ereje, vagy az okszerű gazdálkodás szabályaival ellentétés bizonyos termelőeszközök, termelőeszköz csoportok magánszemélyek részére történő tulajdonba adása. Ez azt jelenti, hogy célra orientált és tipikusan a juttatásban részesülő természetes személyekből kell jogi személyiséggel rendelkező gazdálkodó szervezeteket létrehozni és azt zavarmentesen beilleszteni a működő agrárstruktúrába.

2. A szerző álláspontja szerint minden jelentősnek minősíthető földbirtokpolitikai változás során elengedhetetlenül biztosítani szükséges a jogi, közgazdasági és műszaki szakértelmet, mégpedig azok komplexitásában. A történelmi fejlődés során egyértelműen bizonyítást nyert, hogy ezt a többszörösen differenciált szakértelmet kizárólag célra orientált, speciális szervezetek képesek hordozni, mégpedig oly módon, hogy az egyes szakterületek képviselői a szervezetek tagjaivá válva közvetlenül tudják egymás irányába közvetíteni a speciális információkat. Fontos, hogy valamennyien részesei legyenek a döntéshozatalnak és ez vonatkozik az esetleges többfokozatú szervezetrendszer bármely szintjén eljáró szervekre is. Úgy tűnik, hogy ebben a körben a legtöbb hiányosságot az 1990. évi rendszerváltás során létrehozott szervezeti struktúra mutatja, ami alapvetően a kárpótlásra jogosultakra és az egyébként földhasználó pozícióban lévő részarány-földtulajdonosokra bízta az elhatározott földbirtokpolitikai változás végrehajtását.

Bár már szó esett róla, itt még egyszer kiemelésre kerül, hogy politikai megfontolások miatt csak a kárpótlásra jogosultak érdekében avatkozott be az állam megfelelő és célra orientáltan létrehozott szervezete útján – Kárpótlási és Kárrendezési Hivatalok – a végrehajtás folyamatába, ami többszörösen is hibás döntés volt. Először is azért érthetetlen ez, mert nem a tényleges földhasználók érdekében történt a beavatkozás. Amennyiben ugyanis ezen alanyi kör tekintetében alkalmazott volna a jogalkotó pozitív diszkriminációt, az magyarázható lett volna a gazdasági racionalitással és szükségszerűséggel.

Másodsorban pedig a részarány-földtulajdonosok "kiüresített magántulajdonnal" bírtak és mint ilyenek, "politikailag is védelmezhetőnek" minősültek, tehát az állam szakszerűtlen intézkedései a lehetséges magángazdálkodók körét sújtották, mert nem tisztelték tulajdonosi pozíciójukat.

Az I. részben adott szervezeti ismertetésből kitűnik, hogy szűk körben élt a jogalkotó a szakértők kötelező igénybevételének előírásával, ami nyilván azt eredményezte és eredményezi, hogy hosszan elnyúló jogviták keletkeznek és keletkeztek, amelyek károsan befolyásolják a mezőgazdaság termelési mutatóit.

3. Célszerűnek tűnik a tapasztalatok levonása körében annak érintése, hogy a magyar földbirtokpolitikai intézkedések során milyen típusú szervezetekre bízta a végrehajtást.

A jobbágyfelszabadítás során egy ízig-vérig igazságszolgáltatási-bírói típusú végrehajtó szervezet-rendszert hozott létre a jogalkotó oly módon, hogy háromszintű külön bíróságok felállítását rendelte el.

Ettől eltért a Nagyatádi-földreform – de csak némiképp – hiszen ekkor is egy igazságszolgáltatási karakterű szervezet került megalakításra, mégpedig az Országos Földbirtokrendező Bíróság formájában. Jól érzékelhető, hogy itt nincs vertikális elkülönülés, illetve ha van, az az egységes bírósági szervezeten belül jelenik meg, hiszen az Országos Földbirtokrendező Bíróság tanácsokra oszlik, illetve megjelenik úgy is annak teljes ülése, mint önálló szervezet egység. Nyugodtan rögzíthető tehát, hogy ez a történelmi modell is az igazságszolgáltatási-bírói szervezettípust favorizálja.

Az 1945. évi földosztás ad hoc jellegű végrehajtási szervezetrendszerére ún. vegyes típusnak minősíthető, hiszen abban fellelhetők mind a közigazgatási, mind az igazságszolgáltatási-bírói típusú elemek. A nagybirtokrendszer megszüntetése során már jelentős szerepet biztosított a jogalkotó az igényjogosultak számára is, akik a KFB-k útján fontos szerepet tölthettek be a végrehajtásban. Lényegében koordinatív szerepe volt az MFT-nek és a döntési hatáskör igazi letéteményese az OFT volt. Az OFT – hasonlóan a Nagyatádi-földreform során alkalmazott megoldáshoz – szintén külön tanácsokban járt el, illetve ennek a teljes ülése is megjelent, mint önálló szervezeten belüli szerv. Kétségbevonhatatlan tény, hogy 1945-ben is a lehetőségek határai között biztosítva volt a végrehajtói szervezet oldalán a szakértelem.

Ehhez képest kell tehát megítélnünk a földrendező és földkiadó bizottságokat, illetve az általuk jelzett szervezet-rendszert, ami az eddig bemutatottakhoz képest meglehetősen szegényesnek vagy inkább igénytelennek minősíthető. Ha be kívánjuk állítani az előzőekben bemutatott történelmi sorrendbe ezen szervezeteket és tipizálni akarjuk, akkor a közigazgatási típusú szervezeti megoldáshoz állnak a legközelebb. Alapvetően a kárpótlás következtében földtulajdont szerző és az egyébként részarány-földtulajdonnal rendelkező földtulajdon-várományosok alkották ezeket a szervezeteket. Ami leginkább számonkérhető, az a megfelelő szakértelem biztosításának a hiánya volt a jogalkotó részéről. Nem nevezhető tehát véletlennek az, hogy kiemelten a földkiadó bizottságok küldetésüket nem tudták betölteni és nem hajtották végre – a törvényben egyébként előírt – feladatukat. Talán nem túlzás az a megállapítás, hogy az 1990. évi magyar rendszerváltás során a földbirtokpolitikai változások végrehajtására létrehozott szervezetek és azok közül is különösen a földkiadó bizottságok azt a szervezettípust reprezentálják a magyar agrártörténetben, amelyet nem lett volna szabad létrehozni.

RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

- Áe.:** Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló többször módosított 1957. évi IV. tv.
- Átv.:** A szövetkezetekről szóló 1992. évi I. tv. hatálybalépésél és az átmeneti szabályokról
- Fhmtc.:** 1920. évi XXXVI. tc. A földbirtok helyesebb megoszlását szabályozó rendelkezésekről
- Fkb.:** A földrendező és földkiadó bizottságokról szóló 1993. évi II. tv.
- Kpt. I.:** A tulajdonviszonyok rendezése érdekében, az állam által az állampolgárok tulajdonában igazságtalanul okozott károk részleges kárpótlásáról szóló 1991. évi XXV. tv.
- Kpt. IV.:** A kárpótlási jegy termőföldtulajdon megszerzésére történő felhasználásának egyes kérdéseiről szóló 1992. évi II. tv.

SÁNDOR SZILÁGYI

GEDANKEN ÜBER DIE AUSSCHÜSSE ZUR REGELUNG UND AUSGABE DER ACKERENDE

(Zusammenfassung)

In Ungarn mußte man während der gesellschaftlichen Wende auch im Kreis des Besitzes der Ackererde die privaten Besitzverhältnisse dominierend machen. Die Privatisierung der Ackererde hatte zwei Spezialitäten: einerseits hat man sie mit der staatlichen Wiedergutmachung verknüpft, und so hat man das typisch wirtschaftliche Problem politisiert, andererseits war in den ungarischen landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften der Privatbesitz – im Rahmen der gemeinsamen Ackernutzung der LPG – noch immer auffindbar, in Form der Mitgliedebenmäßigkeit, in Goldkrone ausgedrückt.

Die Rechtschaffung der Wende hat ein "ad hoc" Organisationssystem zur Vollführung dieser politischen Aufgabe auf dem Gebiet des Ackererdesystems zustande gebracht, dieses System wurde von den zukünftigen Besitzern mit Inhalt gefüllt und betätigt. Das waren die Ausschüsse zum Erwerb der Ackererde von denjenigen, die zur Wiedergutmachung berechtigt waren, und zur Ausgabe der erworbenen Ackererde. Natürlich haben auch die staatlichen – und Verwaltungsbehörden – neben diesen Laienorganisationen – ihre Aufgaben bekommen, aber sie haben das Prinzip der Gleichheit verletzt, und sie haben das Interesse derjenigen bevorzugt, die zur Wiedergutmachung berechtigt waren, das Interesse der "ebenmäßigen Grundeigentümer" hat niemand verteidigt.

Nach dem totalen Versagen dieser Funktion, nach dem 1. Januar 1997, hat man die landwirtschaftlichen Ämter der Bezirke beauftragt, die Funktion der Ackererdeverteilung und Ausgabe fortzusetzen. Diese Studie forscht diese Grundlage, mit besonderer Hinsicht auf die angewandte Auflösung der Probleme. Hier wird auch

ein historischer Vergleich gemacht, wie man während des Übergangs vom Feudalismus in den Kapitalismus die Leibeigenschaft aufgehoben hat, es werden die Bodenreform von 1920, die sog. Bodenreform von Nagyatád, die Liquidierung des Großgrundbesitzsystems (die Bodenreform von 1945) und die hier angewandten Organisationsauflösungen dargestellt.

Die Studie besteht aus drei Teilen, was sich aus dem Wesentlichen ergibt: im ersten Teil wird das Organisationsmodell der Wende vorgestellt, im zweiten Teil werden die drei historischen Auflösungen analysiert, im dritten Teil sind die perspektivischen Gesichtspunkte und Schlußfolgerungen zu lesen.

Az ingatlan-nyilvántartásunk alapelvei

1. Az ingatlan-nyilvántartás alapelveinek kialakulásáról, jelentőségéről

A magyar ingatlan-nyilvántartás történetében 1999. január 1-vel teljesen új korszak kezdődik. A parlament 1997. december 2-i ülésnapján fogadta el az új "ingatlan-nyilvántartásról" szóló 1997. évi CXLI. sz. törvényt (a továbbiakban: Itv.) amely "a gépi adatfeldolgozású ingatlan-nyilvántartás szabályait határozza meg", és 1999. január 1-jén lép hatályba.¹

Az Itv. nem érte váratlanul az eddigi nyilvántartást vezető földhivatalokat, hiszen már az 1994. évi V. Tv. (hatálybalépése: február 6.) külön cím alatt módosította a (tanulmány megírásakor még) hatályos 1992. évi 31. sz. tvr-t (a továbbiakban: Itvr.), és megállapította az "elektronikus gépi adatfeldolgozásra" vonatkozó legfontosabb rendelkezéseket. A végrehajtásra vonatkozó szabályokat pedig a 25/1994. (V.19.) FM rendelet iktatta be.

Ingatlan-nyilvántartásunk átállítása elektronikus gépi adatfeldolgozásra tehát 1994-ben kezdődött el. Ekkor kapott felhatalmazást a földművelésügyi miniszter, hogy azoknál a földhivataloknál, amelyeknél "a személyi és tárgyi feltételek az adott költségvetési év kiadási (támogatási) előirányzatai között a központi költségvetésből, illetőleg egyéb forrásból biztosítottak", elrendelje az ingatlan-nyilvántartás adatainak elektronikus gépi adatfeldolgozással történő kezelését.²

Ismereteink szerint tehát minden remény megvan arra, hogy mire ez a tanulmány megjelenik, az Itvr-rel bevezetett ingatlan-nyilvántartásunk minden földhivatalnál teljes mértékben, változatlan formában gépi adathordozóra kerüljön.

Ez a tény új megvilágításba helyezi az ingatlan-nyilvántartás alapelveit, illetve az eddig kialakult, valamint az Itv-vel megállapított alapelvek szigorúbb érvényesülését teszi szükségessé.

Az ingatlan-nyilvántartás alapelvei olyan általános elvi tételek (irányelvek), amelyek az ingatlan-nyilvántartás rendszerét és valamennyi eljárási szabályát meghatározzák. Fontos szerepük van a nyilvántartás szabályainak értelmezésében, mert az egyes rendelkezések csak az alapelvek figyelembevételével alkalmazhatók.

"Az ingatlan-nyilvántartás elvei"-t az Itv. külön cím alatt taxatív felsorolja. Nem ez a helyzet az új nyilvántartás alapját képező Itvr-nél, ahol is az alapelvek az "Általános rendelkezések"-ből olvashatók ki, illetve azon túl a Itvr. miniszteri indokolása nevesíti azokat.

¹ Itv. I. § és 90. §.

² Itvr. 50. §.

Az Itvr-hez fűződő alapelvek két forrásból származtak: a) az 1855. december 15-én kiadott Telekkönyvi Rendtartás-ból (a továbbiakban: TR.), amelynek újjáalkotását az 54/1960. (XI. 27.) sz. kormányrendelet és az ennek végrehajtásáról szóló 2/1960. (XII.25.) IM. sz. rendelet végezte el, valamint b) az állami földnyilvántartásról szóló 1963. évi 32. sz. tvr.-ből és az annak végrehajtása tárgyában kiadott (1969-ben módosított) 37/1963. (XII. 24.) Korm. sz. rendeletből. Az Itvr. ugyanis e kettős (telekkönyvi és állami) ingatlan-nyilvántartást egységesítette.

*A Telekkönyvi Rendtartás alapelveivel a szakirodalomban először Szladits Károly foglalkozott.*³ Szladits szerint "A telekkönyvi jogban több törvényhozási irányelv érvényesül, amelyeket a *telekkönyvi intézmény alapelveinek* nevezünk." (Kiemelés tőlem: – T.L.)

Ő az anyagi telekkönyvi jognak négy fontosabb alapelvét határozta meg:

- mint legfontosabb vezérelvet, a bejegyzési elvet;
- a nyilvánossági vagy közhitelességi (publicitás) elvét;
- a rangelsőbbség (prioritás) elvét;
- végezetül a különlegességi elvet (specialitás).⁴

Az 1855-ben kiadott Telekkönyvi Rendtartás újjáalkotását 1960-ban egyrészt az új Ptk. (1959. évi IV. sz. tv.), másrészt a mezőgazdaság szocialista átszervezése indokolta. Az új TR. "legfontosabb elveit" a "Magyar Polgári Jog" c. tankönyv már akként tárgyalja, hogy (Szladitstól eltérően) különválasztja a nyilvánosság elvét és a közhitelesség elvét, és új elvként határozza meg a *dologi megegyezés*, valamint a *legalitás* elvét.⁵

Az 1963. évi 32. sz. tvr.-rel *bevezetett állami ingatlan-nyilvántartás is új alapelvek kialakulásához vezetett* (pl. kötelező használat elve), de az alapelvek kiteljesedése a két nyilvántartási rendszer (a telekkönyvi és az állami) egységesítése után következett be. E tanulmány szerzője 1991-ben megjelent munkájában az eddig megjelölt hét telekkönyvi alapelvet további öttel bővítette, amelyeket az Itvr. "Általános rendelkezései"-ből, illetve a Tvr. miniszteri indoklásából emelt ki.⁶

Ezek a további alapelvek:

- a valósággal megegyezőség elve;
- a teljesség elve;
- a kötelező használat elve;
- az okiratiság elve; valamint
- a reálfölíum és personal fölíum elve.

Az ingatlan-nyilvántartással foglalkozó főbb munkákban természetesen ettől eltérő álláspontokkal is találkozunk. Ezek közül arra a kettőre hívjuk fel a figyelmet, amelyek már az Itvr. 1994-es módosítása, illetve kiegészítése után születtek, és figyelembe vették az ingatlan-nyilvántartásunk elektronikus gépi adatfeldolgozásra való átállításával kap-

³ Magyar Telekkönyvi anyagi jog. Dr. Szladits Károly egyetemi tanár előadásainak jegyzete. Szerkesztette: Dr. Führer Imre ügyvéd. IV. Bővített és átdolgozott kiadás. Bp. 1924.

⁴ I.m. 152. p.

⁵ Világhy Miklós – Eörsi Gyula: Magyar Polgári Jog I. kötet. Tankönyvkiadó. Bp. 1962. 291. p.

⁶ Tóth Lajos: Az ingatlan-nyilvántartás. JATE Press Kiadó Szeged 1991. 9–19. p.

csolatos rendelkezéseket is. Az egyik kommentár nyolc,⁷ a másik kilenc alapelvet határoz meg.⁸

Az eddigiekből egyértelműen kitűnik, hogy az új Itv. előtt a nyilvántartás alapelveit elsősorban a jogi szakirodalomban találjuk meg, és azok száma jelentősen meghaladja az új Itv. taxációját. Ez viszont nem jelentheti azt, hogy 1999. január elseje után [ha valamennyi település földrészlete (illetve alrészlete) gépi adathordozóra kerül], nem kell alkalmaznunk a már korábban kialakult klasszikusnak nevezhető alapelveket. E tanulmány célja éppen annak bizonyítása, hogy az Itv-ben felsorolt alapelveken túl, a szakirodalom által kimunkált alapelvek is alkalmazandók.

2. Az 1997. évi CXLI. tv. által meghatározott "elvek"

2.1. A bejegyzés elve

A bejegyzés elve az ingatlan-nyilvántartás egyik legfontosabb vezérelve, ha az alapelvek között egyáltalán rangsorolni lehet. Mint már említettük, a Telekkönyvi Rendtartás bevezetése óta létezik, és – véleményünk szerint – legtökéletesebb kimunkálását Szladits Károly végezte el.⁹ Ezért e tanulmány csak nagyon röviden foglalkozik vele.

Az alapelv lényege, hogy "Egyes jogok az ingatlan-nyilvántartásban a tulajdoni lapra történő bejegyzéssel keletkeznek. Az okiraton alapuló bejegyzés keletkezteti az átruházáson alapuló tulajdonjogot, továbbá a szerződésen alapuló vagyonkezelői jogot, földhasználati jogot, haszonélvezeti jogot és a használat jogát, a telki szolgalmi jogot, a jelzálogjogot (önálló zálogjogot)." [Itv. 3. § (1) és (2) bek.]

A felsorolt jogok tekintetében tehát *a bejegyzésnek* klasszikus szóhasználattal élve, *konstitutív hatálya van*.

Mivel a bejegyzéshez igen fontos joghatások fűződhetnek az Itv. a későbbiekben taxatív felsorolja az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezhető jogokat, illetve a feljegyezhető tényeket (Itv. 16. és 17. §). Ezeket "az erre meghatározott számítógépes adathordozón rögzített, olvasható formában megjeleníthető *tulajdoni lap*"-on (Kiemelés tőlem – T.L.) tartják nyilván. Mivel egy új bejegyzésnél törölni kell a tulajdoni lapon lévő "előzőt", a számítógépes nyilvántartás szükségessé tette a nyilvántartás részeinek átalakítását is. Be kellett vezetni egy új "részt" is, nevezetesen "a tulajdoni lapról megszűnt bejegyzések adatainak jegyzék"-ét (Itv. 18. §).

Ez a garancia arra, hogy bejegyzési elv töretlenül érvényesüljön, hiszen egy bejegyzéssel kapcsolatos jogvitában bármikor kikereshető a megszűnt bejegyzés is.

2.2. A nyilvánosság elve

A nyilvánosság elve már nemcsak a TR-nál érvényesült, hanem az 1963-ban – párhuzamosan – bevezetett állami földnyilvántartásnál is. Az eddigi szabályozás alapján

⁷ Jójárt László: Az ingatlanok nyilvántartásának szabályai. Agrárjogalkotás 202/1994. Perfekt Kiadó Bp. 1994. 13–23. p.

⁸ Jójárt–Mikó–Ribánszki: II. A termőföld, az ingatlan-nyilvántartás. Cent Könyvek Agrocent Kiadó 1995. 197–203. p.

⁹ Ld. 3.sz. jegyzetet. I.m. 60–152. p.

három részjogosítványt foglalt magában: a nyilvántartás részeinek megtekintését; azokról feljegyzés(ek) készítését, és a másolatok kérésére vonatkozó jogosultságot.

A gépi adatfeldolgozása ingatlan-nyilvántartás egyrészt a nyilvánosság új lehetőségeit is megteremti (Pl.: más helyen működő számítógéppel való rácsatlakozás), másrészt a számítógéppel történő visszaélésekre is lehetőséget ad. *Ezért az Itv-nek a nyilvánosság elvét újszerűen kellett szabályoznia.* Az alapvető változás abban van, hogy "Az ingatlan-nyilvántartás – az e törvényben meghatározottak szerint – nyilvános". [Itv. 4. § (1) bek. (Kiemelés tőlem – T.L.)]. A korábbi szabályozás pedig úgy szólt, hogy "Az ingatlan-nyilvántartás – ha jogszabály kivételt nem tesz – nyilvános [Itvr. 2. § (1) bek. Kiemelés tőlem – T.L.]. Az Itvr. szerint a nyilvánosság elve az ingatlan-nyilvántartás *minden részére* (tulajdoni lap, földkönyv, térkép, irattár stb.) vonatkozott."¹⁰

Az Itv. a teljeskörű és érdek nélküli nyilvánosságot főszabályként csak a *tulajdoni lap tartalmára* biztosítja, és felsorolja azokat a részeket (pl.: okirattár, tulajdonosok jegyzéke), illetve adatokat (pl.: a jogosult személyi azonosítója), amelyek – ha a törvény másként nem rendelkezik – csak az ingatlan-nyilvántartás szerinti jogosult, illetőleg kötelezett teljes bizonyító erejű magánokiratba vagy közjegyzői okiratba foglalt engedélyével ismerhető meg. Bizonyos iratok és névmutató az ehhez fűződő jogi érdek valószínűsítése esetén is megismerhetők [Itv. 4. § (2) és (3) bek.].

A nyilvánosság elvének nagyon fontos korlátozása, hogy "Az adatok közül a *személyi azonosítót* a személyazonosító jel helyébe lépő azonosítási módokról és az azonosító kódok használatáról szóló 1996. évi XX. törvény rendelkezései szerint kell kezelni, s azt a tulajdoni lapon, továbbá – ha törvény másként nem rendelkezik – az ingatlan-nyilvántartás részéről kiadott másolaton feltüntetni nem szabad." [Itv. 15. § (2) bek. Kiemelés tőlem – T.L.].

2.3. A közhitelesség elve

A közhitelesség elve nagyon szorosan összefügg a nyilvánosság elvével. Mint ahogyan azt az 1. pontban említettük, Szladits a közhitelesség elvét "vagylagosan" használta a nyilvánossági elvvel (publicitás elve).¹¹ Az Itv. tehát ezt az elvet is a régi klasszikus alapelvek közül vette át, természetesen megfelelő korszerűsített rendelkezésekkel.

A közhitelesség lényege abban áll, hogy "a *tulajdoni lap* a bejegyzési, illetőleg feljegyzési határozat jogerőre emelkedésének időpontjától – az ellenkező bizonyításig – *hitelesen tanúsítja* a bejegyzett jogok és feljegyzett jogilag jelentős tények fennállását". [Itv. 5. § (1) bek. Kiemelés tőlem – T.L.].

Ez az elv a nyilvánosság alapelvével úgy függ össze, hogy "Senki sem hivatkozhat arra, hogy az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett jog, feljegyzett tény vagy átvezetett adat fennállásáról nem tudott." [Itv. 5. § (4) bek.]. Tudniillik ezeket a nyilvánosság elvére vonatkozó rendelkezések szerint megismerhette, azokról másolatokat kérhetett.

A közhitelesség elvének érvényesülése különös jelentőséggel bír az ingatlanforgalmi ügyleteknél, illetve az ezen ügyletek biztonságánál. Ezért az Itv. ezt az elvet három fontos bekezdésben konkrétizálja. Az 5. § (2) bekezdés szerint "... vélelmezni kell, hogy a bejegyzett jog, feljegyzett tény az ingatlan-nyilvántartás szerinti jogosultat illeti meg. A jogok és tények törlése esetén pedig azt kell vélelmezni, hogy a törölt jog, illetőleg

¹⁰ Ld. 7. sz. jegyzetet. I.m. 22. p.

¹¹ Ld. 3. sz. jegyzetet. I.m. 152. p.

tény nem áll fenn". Ugyancsak a nyilvántartás közhitelességét és az ezen alapuló ingatlanforgalom biztonságát erősíti az a tételes szabály, mely szerint "A jóhiszemű szerző javára az ingatlan-nyilvántartás tartalmát – az ellenkező bizonyításig – akkor is helyesnek kell tekinteni, ha az a valóságos helyzettel eltér." [5. § (3) bek.].

Végezetül az ingatlan-nyilvántartásban bízva, ellenérték fejében jogot szerző jóhiszemű harmadik személy javára bejegyzett jog, illetőleg feljegyzett jogilag jelentős tény, a bejegyzésről szóló határozat keltétől számított 3 év *eltelte után* az ingatlan-nyilvántartásból nem törölhető még akkor sem, ha a bejegyzés érvénytelen okiraton alapult [5. § (5) bek.].

2.4. A kérelemhez kötöttség elve

Ezt az alapelvet az eddigi ingatlan-nyilvántartási szabályok nem ismerték, sőt az állami földnyilvántartás bevezetésével a földhivatalok eléggé széleskörű lehetőséget kaptak az ún. "saját hatáskörben" történő bejegyzésre, illetve feljegyzésre, továbbá a "hivatalból történő ellenőrzések" alapján a változások átvezetésére.

A kérelemhez kötöttség elvének törvényi szabályozását – véleményünk szerint – két fontos tényező indokolja: a) az eddig kialakult gyakorlat szerinti "hivatalbéli intézkedések és eljárások visszaszorítása; b) a számítógépes nyilvántartás adta "beavatkozás" kizárása, illetve korlátozása.

Számítógépes szakemberek körében közismert, hogy a kiépített hálózatba illetéktelen személyek is "beléphetnek" és az adatbázist "megzavarhatják". A kérelemhez kötöttségre vonatkozó törvényi rendelkezések ezt a lehetőséget kizárják, vagy legalábbis korlátozzák.

"A jogok és a jogilag jelentős tények bejegyzésére, illetve feljegyzésére irányuló ingatlan-nyilvántartási eljárás – ha e törvény másként nem rendelkezik – az ügyfél kérelmére vagy hatósági megkeresésre indul, és az ingatlan-nyilvántartásba csak az a jog, jogilag jelentős tény jegyezhető be, illetőleg kerülhet feljegyzésre, amelyet a kérelem vagy hatósági megkeresés megjelöl" [Itv. 6. § (1) bek.]. A kérelemhez kötöttség elve érvényesül a bejegyzés, feljegyzés, illetőleg az erről szóló határozat javítására és kiegészítésére is [Itv. 6. § (2) bek.].

A kérelemhez kötöttség elve alól kivételt képeznek az ingatlan adatainak, valamint az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezett nevének (cégnevének), illetve lakcímének (székhelyének, telephelyének) a megváltozása, ugyanis – bejelentés hiányában – a földhivatal ezeket a változásokat hivatalból (helyszíni ellenőrzés, adatátvétel személyi-adat és lakcímnnyilvántartásból stb.) is átvezetheti (Itv. 27. §).

A kérelemhez kötöttség elve szorosan összefügg a 3. pontban később tárgyalandó változásbejelentési kötelezettség elvével, de nem helyettesítheti azt. Közös vonása mindkettőnek, hogy a kérelmet, illetve változásbejelentést a törvényben megállapított kezdő időponttól számított 30 napon belül kell benyújtani az illetékes földhivatalhoz.

2.5. A rangsor elve

A TR- nak ezt az alapelvét *Szladits* Károly a "Rangsorban (Prioritás) elve"-nek nevezte. A telekkönyvbe bejegyzett jogok bizonyos rangsorban álltak egymással. A korábban szerzett jog elsőbbséggel bírt a későbbben szerzett felett. A telekkönyvi jogok

rangsora azon sorrend szerint alakult, amelyben az illető jogra vonatkozó kérvény, illetve bírósági megkeresés a telekkönyvi hatóság iktatóhivatalába érkezett. Ezt a sorrendet az iktatószámok sorrendje tüntette fel. A telekkönyvi beadvány iktatása és a telekkönyvi bejegyzés közötti időbeli eltolódás alatt, a publicitás elvének érvényesülését biztosította a *széljegyzet*.¹²

A telekkönyvi szabályok 1960-as újjáalkotása után a *Polgári Jogi Tankönyv* megerősítette a rangsor elvére vonatkozó eddigi álláspontokat, de azoktól eltérően, tömörebben, más oldalról is megvilágítva határozta meg az alapelv lényegét. *E szerint a rangsor elvének lényege az*, hogy az egymást kizáró bejegyzések közül (pl. két tulajdonjog ugyanolyan terjedelemben, ugyanarra az ingatlanra nézve) csak a későbbi hatályos, az egymással összeférő jogok közül (pl. két jelzálogjog) pedig a korábbi rangsorban szerzett jog megelőzi a későbbit.¹³

Az Itvr. és végrehajtási rendelete fenntartotta az eddig leírtakat, sőt a Vhr. 92. és 93. §-ai pontosan és részletesen meghatározták a földhivatalokhoz érkező beadványok iktatásának rendjét és a "széljegyzet" feljegyzésének módját is.

Az Itv. a rangsorra vonatkozó rendelkezéseket az eddigi szabályozástól eltérő módon állapítja meg. A nyilvántartás elvei cím alatt csak a "ranghely" keletkezésének módját szabályozza, és "Az ingatlan-nyilvántartási eljárás"-ról szóló fejezetben állapítja meg a "beadványok intézése", a "soronkívülség", "az eljárás felfüggesztése", és a "széljegyzés" részletes szabályait.

Terjedelmi okok miatt ez utóbbiakkal e tanulmányban nem foglalkozunk, viszont fontosnak tartjuk ismertetni a "Rangsor" elvének újszerű megfogalmazását.

E szerint *az ingatlan-nyilvántartásban egy-egy bejegyzés ranghelyét és ezzel a bejegyzések rangsorát* – a törvény eltérő rendelkezése hiányában – a bejegyzés, feljegyzés, iránt benyújtott *kérelem iktatási időpontja határozza meg*. Ranghelyet csak olyan kérelemmel lehet alapítani, amelyhez a bejegyzés alapjául szolgáló okiratot is mellékeltek.

A törvény lehetővé teszi a *ranghely előzetes biztosítását is*. A ranghely előzetes biztosításának, a ranghely fenntartásának ténye a jogosult kérelme alapján az ingatlan-nyilvántartás *tulajdoni lapján legfeljebb egy évi időtartamra*, a törvényben meghatározott módon feljegyezhető.

A bejegyzések ranghelyével való rendelkezés, harmadik személyeknek a ranghely módosítása időpontjában bejegyzett jogai sérelmével nem járhat (Itv. 7. §, továbbá 44-48. §-ok).

2.6. Az okirat elve

Az okirat elve elsősorban a bejegyzés elvéhez kapcsolódik olyannyira, hogy Szladits a már hivatkozott mű 2. fejezetében "A bejegyzési elv és a közhitelesség elve" cím alatt tárgyalta az okirati kellékeket. Valószínűleg a két alapelv érvényesülése feltételének tekintette és ezért nem nevesítette külön alapelvként.¹⁴

Az Itvr. sem emelte ki az okiratiság elvét az általános rendelkezései közé, de a 15. §-ában már tételesen felsorolta az okiratok formáját, azok tartalmi és formai kellékeit. Az Itv. megjelenéséig tehát ezt az alapelvet a szakirodalom által használt alapelvként kell tekintenünk.

¹² Ld. 3. sz. jegyzetet. I.m. 60–152. p.

¹³ Ld. 5. sz. jegyzetet. I.m. 193. p.

¹⁴ Ld. 3. sz. jegyzetet. I.m. 60–152. p.

Az Itv. egyetlen paragrafusban, röviden és tömören adja meg az okirat elvét. E szerint "Az ingatlan-nyilvántartásban jog és jogilag jelentős tény bejegyzésére, adatok átvezetésére *csak a jogszabályban meghatározott okirat vagy hatósági határozat* alapján kerülhet sor." (Itv. 8. §. Kiemelés tőlem – T.L.)

A törvény "Az ingatlan-nyilvántartási eljárás" c. fejezetében különbséget tesz: a) *az adatváltozás átvezetése alapjául szolgáló okiratok*, és b) *a jogok bejegyzése és tények feljegyzése alapjául szolgáló okiratok* között.

ad a) "Az ingatlan adataiban bekövetkezett változás átvezetéséhez a külön jogszabályban meghatározott hatósági engedély (jóváhagyás) és igazolás, az ingatlan-nyilvántartási térkép tartalmát érintő változás átvezetéséhez pedig jogszabályban meghatározott változási vázrajz is szükséges." [Itv. 28. § (1) bek.]

Az adatokban bekövetkezett változások átvezetésénél a törvény egyetlen kivételt enged meg az okirat elve alól, annak érdekében, hogy az ingatlanok adatai mindenkor megegyezzenek a valóságos állapottal. E kivétel alapján a nyilvántartott adatoknak a tényleges állapottal való egyezőségét a földhivatal bejelentés hiányában is ellenőrizheti, és bejelentés hiányában is átvezeti a körzeti földhivatal azt a változást, amelyről ellenőrzése során vagy hivatalból tudomást szerez [Itv. 28. § (2) és (3) bek.].

ad b) A jogok bejegyzésének és tények feljegyzésének – ha törvény másként nem rendelkezik – *olyan közokirat*, teljes bizonyító erejű *magánokirat*, vagy ezeknek a közjegyző által *hitelesített másolata* alapján van helye, amely a bejegyzés tárgyát képező jog vagy tény keletkezését, módosulását, illetve megszűnését igazolja, továbbá tartalmazza a bejegyzést, feljegyzést megengedő nyilatkozatot az ingatlan-nyilvántartásban bejegyzett, vagy közbenső szerzőként bejegyezhető jogosult részéről (bejegyzési engedély).

Bejegyzés alapjául szolgálhat *a bíróság ítélete, illetőleg határozata is*, ha a bejegyezhető jogra és tényre vonatkozik.

Tulajdonjog bejegyzésének törléséhez és az eredeti ingatlan-nyilvántartási állapot visszaállításához *hatósági határozat* szükséges, a jogszabályban meghatározott kivétellel.

Az Itv. a jogok bejegyzését és tények feljegyzését is összhangba hozza a valósággal megegyezés elvével, amikor is *nem követel meg okiratot és kérelmet*, ha olyan jogot vagy tényt kell törölni, melynek megszűnése az ingatlan-nyilvántartásból kétségtelenül megállapítható (Itv. 29–30. §).

Az okiratiság elvének kiemelt jelentőségét mutatja, hogy a törvény pontosan meghatározza "az okiratok kellékeit" is (Itv. 32–36. §). Ezek ismertetésére terjedelmi okok miatt nincs lehetőségünk.

Kiemelésre érdemesnek tartjuk viszont az a szigorítást, amelyet már a 25/1994. (V. 19.) FM. sz. rendelet bevezetett, és most némi módosítással az Itv. törvényerőre emelt. Nevezetesen, hogy "A tulajdonjog, vételi jog, jelzálogjog (önálló jelzálogjog) keletkezésére, módosítására, illetve megszűnésére vonatkozó bejegyzésnek *közokirat, ügyvéd által ellenjegyzett magánokirat*, vagy olyan magánokirat alapján van helye, amelyen a nyilatkozattevő, illetve a szerződő felek *névalírásának valódiságát közjegyző tanúsítja*. Ellenjegyzésként a *jogtanácsos ellenjegyzését* is el kell fogadni, ha a szerződő felek valamelyike jogtanácsos által képviselt szervezet." [Itv. 32. § (3) bek. Kiemelés tőlem – T.L.]. Úgy gondoljuk, hogy a magánokiratok alakiságára vonatkozó törvényi szigorítást nem kell kommentálnunk, annak ellenére, hogy e szabály bevezetése óta, az ügyvédi ellenjegyzés tekintetében is sok visszaélés történt.

Végezetül az okirat elvével függ össze az a rendelkezés is, amely szerint ha külön jogszabály előírja, a bejegyzéshez – az alapul szolgáló okiraton, bejegyzési, feljegyzési kérelmen, illetőleg engedélyen felül – meghatározott *hatósági engedély* (jóváhagyás), *illetve igazolás* szükséges [Itv. 37. § (1) bek.]. Tudniillik ezek többsége már a kérelem előtt keletkezett okiratok, vagy az okiratoknak hitelesített másolata.

Paradoxonnak tűnik, hogy a gépi adatfeldolgozású ingatlan-nyilvántartás lényegében *az írásbeliségen alapuló okirat elvén nyugszik*. Viszont ha figyelembe vesszük, hogy a gépi adatnyilvántartás a számítástechnikai eszköz használatában rejlő hibaszázalék (pl.: tévedésből való törlés) miatt, sokkal több veszélyt rejt magában, mint a korábbi manuális nyilvántartás, akkor érthetővé válik az alapul szolgáló okiratok fontossága.

Az okiratok fontosságát jelenti az a tény is, hogy az Itv. megváltoztatta a korábbi nyilvántartás "Részei"-t is. Az Itvr.-ben a nyilvántartás negyedik fő részét az "Irattár" képezte. E helyett az Itv. "csak" az "okirattár"-at nevezi meg a nyilvántartás fő részeként. A földhivatalokban keletkező iratanyagnak ez a megkülönböztetése önmagáért beszél.

3. A szakirodalom által kiemelt alapelvek

3.1. A valósággal megegyezőség elve

Ezt az alapelvet a T.R. nem rögzíthette, hiszen *a telekkönyv használata nem volt kötelező*. Konstitutív hatálya miatt a jogot szerző érdeke volt a nyilvántartásba vétel, illetve a tulajdonos érdeke volt a változások átvezetése. Sőt, mint az a következő pontban kifejtésre kerül, a telekkönyvnél a teljesség elve sem érvényesült.

Mindezekből következik, hogy a valósággal megegyezőség elvének érvényesülését telekkönyv mellett bevezetett *állami földnyilvántartásra vonatkozó szabályozás alakította ki*. Indoka kettős volt: a) a telekkönyv azért sem tükrözte a valóságos állapotokat, mert az 1950-es években a mezőgazdasági rendeltetésű földeknél – az u.n. kuláklisák miatt – a földbirtok eltitkolása volt a cél; b) szintén a mezőgazdasági rendeltetésű földeknél a tervgazdálkodás miatt szükség volt a valóságos állapot ismeretére. A TR-t és a vele párhuzamosan vezetett állami nyilvántartást *egységesítő Itvr. ezt az elvet annyira fontosnak tartotta*, hogy az "Általános rendelkezések"-et tartalmazó I. fejezetében a legelső paragrafusában határozta meg. "Az ingatlan-nyilvántartás az ingatlanokhoz fűződő jogok és törvényes érdekek védelmében *a valóságos állapotnak megfelelően* tartalmazza az ország összes ingatlanának adatait, az ingatlanokhoz kapcsolódó jogokat és jogi szempontból jelentős tényeket." [Itvr. 1. § (1) bek. – Kiemelés tőlem – T.L.].

Ezen elv érvényesülését az Itvr. annyira fontosnak tartotta, hogy – szemben az Itv. által most bevezetett kérelemhez kötöttséggel – a földhivatal a nyilvántartott jogoknak és tényeknek a tényleges állapottal való egyezőségét hivatalból ellenőrizhette. A hivatalból feltárt eltérés rendezésére – feltéve, hogy ahhoz bírósági eljárás nem volt szükséges – az érdekeltet határozattal kötelezhette [Itvr. 14. § (6) bek.].

A valósággal megegyezőség elvével összefüggésben számunkra az új Itv. szabályozása két vonatkozásban érthető.

a) A gépi adatfeldolgozású ingatlan-nyilvántartásra való áttérés éppen azért történik, hogy a modern technika *segítségével a nyilvántartás rövid időn belül "naprakészen"* tudja szolgáltatni az ingatlanok adatait és az ingatlanhoz kapcsolódó jogokat és jogi

szempontból jelentős tényeket. Köztudott ugyanis, hogy a jelenlegi ingatlan-nyilvántartásunk elavult, nemhogy "naprakész", hanem – településenként változó módon – több hónapos elmaradással "kullog" a valóságos állapot után. Ha tehát a számítástechnikai eszköz bevezetésétől a gyors, naprakész állapot rögzítését várjuk, akkor *valósággal megegyezőség elvének elhagyása* teljesen indokolatlan. Most egy dolog az áttérés időszaka, amíg az Itvr. "tartalmát változatlan formában veszik fel" [Itv. 1. § (1) bek.] és más dolog a szerkesztés utáni időszak, amelyben már a felvett adatokat a valósággal is egyeztetni kell. Ha az elkészült gépi nyilvántartásban *nem érvényesül a valósággal megegyezőség elve, akkor csorbulni fog a közhitelesség elve.*

b) *A másik érthetetlen szabály számunkra* az Itv. 23. § (3) bekezdése. A törvényhozó tudatosan sértette meg a valósággal megegyezőség elvét (lehet hogy azért nem szerepeltette az "elvek" között?), amikor úgy rendelkezett, hogy "A település belterületének 1 ha-t meg nem haladó földrészletét – a fő hasznosítási módra tekintet nélkül – művelés alól kivett területként kell nyilvántartani."

Közismert, hogy különösen a falusi belterületeknél igen jelentős a mezőgazdasági rendeltetésű, illetve mai terminus technikussal a termőföld. Eddig ezeket többnyire kert művelési ágban tartották nyilván. 1999. január 1-től Magyarország termőföld-területe több tízezer hektárral csökkenni fog. De ez csak szándékos gazdaságstatisztikai "csalás". Nagyobb problémát vet fel viszont az a tény, hogy a törvényhozó nem vette figyelembe "A termőföldről" szóló 1994. évi LV. tv. 1. § (2) bekezdését, amely szerint "A termőföldre vonatkozó rendelkezéseket... alkalmazni kell a mező-, erdőgazdasági művelés alatt álló belterületi földre is." (Kiemelés tőlem – T.L.)

Úgy érezzük, joggal merül fel bennünk a kétely: a jogalkotó szándéka – e durva szabályozással – nem arra irányult, hogy belterületen a külföldi személy 1 ha-t meg nem haladó "ténylegesen termőföldet" is megszerezhesen? Ugyanis a tanyaterülettel csak 6000 m² termőföldet szerezhet.

Összegezve véleményünket, az Itv. nemcsak negligálja a valósággal megegyezőség elvét, hanem tudatosan meg is sérti azt.

3.2. A teljesség elve

A valósággal megegyezőség elvének mondottakból már következik, hogy a TR. ennek az alapelvnek sem felelt meg. Először az Itvr. 1. § (1) bekezdése rendelkezett úgy, hogy "Az ingatlan-nyilvántartás ... tartalmazza az ország összes ingatlanának adatait..." (Kiemelés tőlem – T.L.)

Véleményünk szerint az Itv. is a teljesség elvét követi, hiszen "A gépi adatfeldolgozású ingatlan-nyilvántartás az 1972. évi 31. törvényerejű rendelettel bevezetett ingatlan-nyilvántartásnak gépi *adathordozóra változatlan formában felvett tartalma*" [Itv. 1. § (1) bek.]. Mivel az Itvr.-nél érvényesült a teljesség elve, a gépi adatfeldolgozás során reményeink szerint ez csak tökéletesebbé válhat.

Másrészt az Itv. expressis verbis is kimondja – igaz, hogy nem az elvek címszó alatt, hanem a nyilvántartás "tartalma" alatt, hogy "Az ingatlan-nyilvántartás *településenként tartalmazza az ország valamennyi ingatlanának ... adatait...*" [Itv. 2. § (1) bek. Kiemelés tőlem – T.L.]

A teljesség elvét tehát az Itv. nem elvként használja, hanem deklarálja. A "valamennyi ingatlan" pedig azt is jelenti, hogy hazánk összes ingatlan vagyonát, a föld-

részleten kívül a lakásokat, köztereket, közterületekről nyíló pincéket és egyéb önálló épületeket is tartalmazza a nyilvántartás.

Ha a teljesség elve töretlenül fog érvényesülni, a számítógépes technika óriási lehetőségeket teremt a gyors összesítők és kimutatások elkészítéséhez, amelyre a 18. § (2) bek., valamint a 83. § ad lehetőséget.

A tökéletesebb adatszolgáltatás érdekében az Itv. előírja, hogy "a település földterületéről a számítógéppel vezetett ingatlan-nyilvántartás tartalmát képező adatok felhasználásával *törzskönyvet kell készíteni*, amely a földek településen belüli fekvése szerinti csoportosításban tartalmazza a földrészletek *művelési águk szerinti*, azon belül *minőségi osztályonként összesített területét és kataszteri tiszta jövedelmét*." (Itv. 82. §. Kiemelés tőlem – T.L.)

Reméljük, hogy a teljesség elvének érvényesülése megteremti annak lehetőségét, hogy az agrárszektor irányítói végre a gazdaságstatisztikai összesítők alapján hatékonyabban végezhetik munkájukat.

3.3. A kötelező használat elve

A TR. a telekkönyv kötelező használatát a már említett konstitutív hatálya miatt nem írta elő. Az állami földnyilvántartásról szóló jogszabályok viszont már igen. Csak ez utóbbinál a kötelező használat egyoldalú volt. A kötelező használat azt jelentette, hogy minden ingatlan tulajdonosnak – 30 napon belüli – változásbejelentési kötelezettsége volt. Ha viszont a tulajdonát, vagy más, a telekkönyv által konstituált jogát akarta bizonyítani, vagy érvényesíteni, akkor a hatóságok vagy a bíróság számára nem az állami, hanem a telekkönyvi okiratok (illetve azok másolatai) voltak a kötelező erejűek.

Az egységes ingatlan-nyilvántartás bevezetésével ez az anomália megszűnt. Az Itvr. 33. §-a igaz, hogy nem az általános rendelkezések között, de kimondta: "A földhivatalhoz benyújtott bejelentésben, kérelemben, valamint az ingatlannal kapcsolatos nyilvántartási, tervezési, statisztikai, területszámolási és adatszolgáltatási munkánál, továbbá az államigazgatási szervek határozataiban *az ingatlannyilvántartás adatait kötelezően kell használni*." [Itvr. 33. § (1) bek. Kiemelés tőlem – T.L.] Ezzel a rendelkezéssel az eddigi "egyirányú utca" (változásbejelentési kötelezettség), "kétirányúvá" vált (kötelező erő minden használó számára).

Az Itvr.-nek idézett – 33. § (1) bekezdésében foglalt – rendelkezését; az Itv. 66. § (1) bekezdése szószerint átveszi "Kötelező adatfelhasználás" címszó alatt. Sőt, egy külön fejezetet (VI. Fejezet) szentel "Az ingatlan-nyilvántartás adatainak felhasználása és az adatszolgáltatás" címmel.

Anélkül, hogy a *számítógépes adatbázisra való csatlakozás* számítástechnikai ismereteket is igénylő új szabályozásába keverednénk, itt kell megjegyeznünk, hogy a kötelező használat elve, egyes hatóságok és szervek, bíróságok, ügyészségek, közjegyzők stb. számára *csatlakozási kötelezettséget* (pl.: közjegyző), illetve *csatlakozási lehetőséget* ír elő.

A kötelező használat elve tehát a számítógépes ingatlan-nyilvántartásban új tartalmat is jelent, nevezetesen a kötelező számítógépes hálózat kiépítését. Ez a téma viszont egy önálló tanulmányt igényelne.

3.4. A reál fölium és a personál fölium elve

A reál fölium és personál fölium elvét *Szladits* a "Különlegességi elv (specialitás)" címszó alatt tárgyalta. A TR. szabályaival összefüggésben *a következőképpen határozta meg a specialitás elvét*: "A telekkönyvezés két rendszer szerint történik: a) minden természetileg elkülönült ingatlan külön-külön telekkönyvi betétbe (telekjegyzőkönyvbe) vétetik fel (reál föliák rendszere), b) egy személy azon községbeli összes ingatlanai egy betétben összesítettnek (Personál föliák rendszere). Hazánkban a telekkönyvezés ... az utóbbi rendszer szerint foganatosított, ..." ¹⁵

Az 1962-ben kiadott "Magyar Polgári jogi tankönyv" sem a specialitás, sem a Szladits által nevesített reál fölium és personál fölium elvét nem tárgyalja, illetve az alapelvek között meg sem említi. ¹⁶ Ez valószínűleg azzal magyarázható, hogy az ekkorra már bevezetett állami földnyilvántartás a reál fölium és personál fölium elvét vegyesen alkalmazta. A reál fölium elvén nyugvó TR.-ral szemben az állami és termelőszövetkezeti használatban volt földrészeleteket ("jószágtesteket") egy közös törzskönyvben tartotta nyilván, és az u.n. részaránylapokon tüntette fel a tulajdonosok adatait.

Ezzel a magyarázattal elfogadhatónak tartjuk Világhy és Eörsi álláspontját, hogy a tárgyalt alapelvet a szakirodalom számára jelentős munkájukban mellőzték. Annál érthetőbb számunkra, hogy az 1980-ban megjelent utolsó egységes "Földjog" c. jegyzet, és a rendszerváltás után 1994-ben kiadott ELTE ÁJK "Agrárjog" c. jegyzete sem tesz említést e szerintük kiemelkedően fontos alapelvről. ¹⁷

E tanulmány szerzője a szakirodalmi ellentmondások hatására hangsúlyozta, hogy "*... a nyilvántartás módját két alapvető elv határozza meg. A reál fölium elve* azt jelenti, hogy az egy tulajdonos több földrésztben lévő ingatlanát földrészletenként *külön-külön tulajdoni lapon tartják nyilván. A personál fölium elve* pedig azt jelenti, hogy *a tulajdonosnak egy tulajdoni lapon* (régebben birtokíven) tartanánk nyilván az összes ingatlanát. Az Itvr. a reál fölium elve alapján áll, ez alól azonban vannak kivételek (Ld.: az Itvr. 11. §-át)". ¹⁸ (Kiemelés tőlem – T.L.)

"Az ingatlanonkénti nyilvántartás elve (reál fölium) kiemelt alapelvként szerepel a már hivatkozott "A termőföld, az ingatlan-nyilvántartás" c. kézikönyvben (kommentárban) is. ¹⁹

Összegezésként tehát megállapítható, hogy a legújabb szakirodalom e pontban tárgyalt alapelvet is magáévé teszi. Annál is inkább most az *Itv. is a reál fölium elvén áll*, csak az ide vágó rendelkezést nem az "elvek" címszó alatt tartalmazza, hanem a legalább ilyen fontos "Az ingatlan-nyilvántartás módja" című III. Fejezetében. Az Itv. 24. § (1) bekezdése szerint "A település számítógépes ingatlan-nyilvántartásában *minden ingatlant külön tulajdoni lapon kell nyilvántartani*". (Kiemelés tőlem – T.L.) Ezzel összefüggésben örömdetes újítása az Itv.-nek, hogy "... az ingatlan tulajdoni lapjának száma megegyezik a helyrajzi számmal" [Itv. 19. § (2) bek.].

¹⁵ Ld. 3. sz. jegyzetet. I.m. 164–165. p.

¹⁶ Ld. 5. sz. jegyzetet. I.m. 291. p.

¹⁷ Földjog. Egységes jegyzet. Kézirat. Szerkesztő: Dr. Seres Imre. Bp. 1980., 348 p., valamint ELTE ÁJK Agrárjog 1994. Szerkesztette: Dr. Domé Györgyné. 234. p.

¹⁸ Ld. 5. sz. jegyzetet. 17. p.

¹⁹ Ld. 8. sz. jegyzetet. 209. p.

3.5. A legalitás (törvényesség) elve

Ezt az alapelvet – ismereteink szerint – a TR-ból a polgári jog jeles képviselői (Világhy Miklós és Eörsi Gyula) állapították meg. Szoros összefüggésben van a közhitelesség elvével, ha úgy tetszik annak feltétele. *Az alapelv lényege, hogy a földhivatalnak hivatalból vizsgálnia kell a beadványok, mellékletek (okiratok) törvényességi kellékeit.* Ha ezek a jogszabályok előírásainak nem felelnek meg, hiánypótlásra hívhatja fel a kérelmezőt, maga is megállapíthatja a valóságot, és *ha mindezek után sincs meg a törvényességi feltétel, a bejegyzést megtagadja.*

A legalitás elvét az Itvr. is magáévá tette, és a 17., valamint a 18. §-aiban részletebben is szabályozta. A tárgyilagosság kedvéért meg kell azonban jegyeznünk, hogy gyakorló jogásként szerzett tapasztalataink, valamint földhivatali vezetőktől kapott információink alapján a földhivatalok az Itvr.-ben előírtakat nem tartották be. Ma pedig az ügyvédi ellenjegyzésre (most tartalmilag is felel az okirat érvényességéért), illetve a közjegyzői hitelesítésre hagyatkoznak. Nekik valóban nincs idejük az okiratok törvényességi vizsgálatára.

A legalitás elve megtalálható az új Itv-ben is. A törvény 51. § (1) bekezdése alapján "El kell utasítani a bejegyzési kérelmet, ha a bejegyzés alapjául szolgáló okiratnak olyan tartalmi vagy alaki hiányossága van, amely miatt az nyilvánvalóan érvénytelen".

Úgy gondoljuk, ebben a rendelkezésben implicite benne foglaltatik, hogy a földhivatalnak a számítógépes nyilvántartás bevezetése után is *hivatalból kell az okiratok hiányosságait vizsgálnia*, mert e nélkül nem hozhat "törvényes határozatot". A törvény ugyanis az idézett rendelkezést "A határozat" címszó alatt tartalmazza.

3.6. A dologi megegyezés elve

Ez az alapelv is a TR. szabályaiból következett. *Lényege az volt, hogy a bejegyzést – a régebbi jogi nyelvhasználatból élve – csak bekebelezési engedély (clausula intabulandi) alapján lehetett teljesíteni.* Expressis verbis ilyen rendelkezést az Itvr. nem tartalmaz, éppen ezért a földhivatalok ma már a tulajdonlapi előzőnek a bejegyzéshez való külön engedélyét (írásbeli nyilatkozatát) nem követelik meg. Megelégszenek azzal, hogy a tulajdonlapi előző az alapokiraton az átíratás jogát a szerző félre átruházza, és ez alapján a "bekebelezés" megtörténik akkor is, ha a szerző fél az okiratban megjelölt vételárat, követelést stb. nem egyenlítette ki.

Földhivatali szakemberek és gyakorló jogászok a megmondható, hogy amióta az egységes nyilvántartásunkban a *jogot engedő és a jogot szerző fél megegyezését (dologi megegyezését)* a földhivatalok nem veszik figyelembe, milyen sok visszaélés történt, és főleg milyen sok fölösleges per keletkezett. Ezt a visszás helyzetet az is elősegítette, hogyha a jogot engedő fél nem az alapokiratban adta meg a bekebelezési engedélyt, az ezután készített okirat után külön illetéket kellett fizetni.

A telekkönyvnél a clausula intabulandi szükséges volt nemcsak a telekkönyvi jogok létrehozásához, hanem – rendszerint – e telekkönyvi jogok magánokirat alapján történő törléséhez is. Az ilyen engedélyt *törlési engedélynek* nevezték.²⁰

"A bejegyzési engedély" terminus technikust az Itv. is ismeri. A jogok bejegyzése és tények feljegyzése alapjául szolgáló okiratoknál előírja, hogy az okiratnak tartalmaznia

²⁰ Ld. bővebben az 5. sz. jegyzetet. 293. p., továbbá a 6. sz. jegyzetet. 19. p.

kell, "a bejegyzést, feljegyzést megengedő nyilatkozatot, az ingatlan-nyilvántartásban bejegyzett, vagy közbenső szerzőként bejegyezhető jogosult részéről (Bejegyzési engedély). A bejegyzési engedélyt a jogosult külön, a bejegyzés alapjául szolgáló okirattal azonos alakiséggal rendelkező okiratban is megadhatja".

Nagyon örülnénk annak, ha 1999. január elsejétől a földhivatalok a bekebelezési (törlési) engedélyt mint az okirat törvényességi mellékét hivatalból vizsgálnák, és az eddig negligált legalitás elve és a dologi megegyezés elve együttesen és következetesen érvényesülne.

*

Összegezésül és végezetül megállapíthatjuk, hogy az új Itv. hatalmas lépést tett az ingatlan-nyilvántartásunk "elvszerűbbé" tétele érdekében. Önmagában jelentős tény, hogy a törvény hat alapelvet nevesítve szabályoz. Reméljük, hogy e tanulmányban azt is sikerült bizonyítanunk, hogy az elsősorban szakirodalom által kidolgozott másik hat alapelv érvényesüléséhez is megtalálhatók a tételes jogi rendelkezések az Itv-ben. A gépi adatfeldolgozású ingatlan-nyilvántartás nemcsak attól válik korszerűvé, hogy számítástechnikai eszközzel olvasható és kinyomtatott formában is megjeleníthető, hanem attól is, hogy mennyiben felel meg a nyilvántartás klasszikus alapelveinek.

LAJOS TÓTH

GRUNDSÄTZE DES UNGARISCHEN LIEGENSCHAFTSREGISTERS

(Zusammenfassung)

Die Umstellung des ungarischen Liegenschaftsregisters wurde auf elektronisch-mechanische Datenverarbeitung im Jahre 1994 begonnen. Das Parlament hat auf seiner Sitzung vom 2. Dezember 1997 das Gesetz CXLI über das Liegenschaftsregister vom Jahre 1997 angenommen, das am ersten Januar 1999 in Kraft tritt und welches die Regeln der elektronisch-mechanischen Datenverarbeitung bestimmt. Von diesem Zeitpunkt an funktioniert also in jedem Bodenamt unseres Landes ausschließlich das elektronisch-mechanische Register.

Das neue Gesetz – abweichend der bisherigen Regelungen – bestimmt die Grundsätze des Liegenschaftsregisters unter einem Sondertitel. Es regelt die Geltung von nicht mehr als sechs Grundsätzen, obwohl – nach dem Studieren der vorigen Rechtsnormen – die juristische Literatur elf Grundsätze des Liegenschaftsregisters ausgearbeitet hat.

Die Abhandlung gibt zuerst eine kurze Übersicht über die Entwicklung und die Bedeutung der Grundsätze, dann behandelt sie die Grundsätze des neuen Gesetzes.

Schließlich prüft sie, ob sich die von der juristischen Literatur ausgearbeiteten weiteren Grundsätze unter den positiven Regelungen des neuen Gesetzes über das Liegenschaftsregister befinden und wenn ja, wie diese wirken.

Der §23, Absatz (3) des neuen Gesetzes wird von der Abhandlung gegen den Grundsatz der Vereinbarkeit mit der Wahrheit verstoßend und aus wirtschaftsstatistischer Hinsicht unverständlich gehalten. Gemäß diesem Absatz: „Der Bodenteil des ein Hektar nicht übersteigenden inneren Teiles der Siedlung – ohne Rücksicht auf die Hauptnutzungsformen – muß als unter der Bebauung herausgenommenes Gebiet registriert werden.“ Es ist nämlich die bewußte Verfälschung des wirklichen Zustandes.

Im Zusammenhang mit der Behandlung der Grundsätze gibt die Abhandlung auch eine Übersicht über das System des ungarischen Liegenschaftsregisters, von der Einführung der Grundbuchordnung an bis zu der gegenwärtigen Regelung.

TÓTHNÉ FÁBIÁN ESZTER

A házassági vagyoni jog egyes elemeinek áttekintése

A *család* eredendően természeti, biológiai de egyben *társadalmi jelenség* is. Utóbbi vonatkozásban elsősorban a társadalom által megkívánt erkölcsi normák szabályozták és szabályozzák. Formáját és tartalmi szabályozottságának lényegét az adott társadalmi, gazdasági környezet alakítja. Bármilyen családformáról legyen is szó, nem nélkülözhető valamilyen, az anyagi javakat jelentő alap, amely lehetővé teszi a családtagok létezését, a család legkülönbözőbb funkciójának betöltését. A család tehát mint a társadalom legkisebb, viszonylag állandó közössége, mindig magában foglalt valamilyen anyagi, gazdasági vonatkozást is. Léteinek szabályozására különböző szokások alakultak ki, amelyet az emberek betartottak és betartattak. Ezek a szokások, szabályok – később jogszabályok – rendezték a család gazdasági, vagyoni vonatkozásait is. Milyenségük függ attól, hogy a család vagyoni alapja valamilyen szinten *létfenntartási* jellegű, vagy *termelő* jellegű. A létfenntartási jellegű vagyoni lényege a fogyasztás, történjék az, őskorban primitív körülmények között vagy a modern ipari társadalmak viszonyai között. A termelő jellegű vagyoni nem csupán egy család létfenntartásának valamilyen szintű biztosítását célozza, hanem össztársadalmi vonatkozásban is nagyon lényeges szerepet játszik. Ez a szerep független attól, hogy az ilyen vagyont kezében tartó tulajdonos számol-e azzal, vagy csupán saját gazdasági növekedésével, erősödésével foglalkozik.

Ha a családi gazdaság termelő jellegű, különbséget kell tennünk aszerint, hogy egy nagyobb csoporton belül történő *önellátó* (naturális) gazdaságot megvalósító termelés folyik-e, vagy széles körű munkamegosztáson alapuló *árutermelés*. A valamilyen csoporton belüli önellátó termelő munka ugyanis más szokások, szabályok keretei között folyik, mint az árutermelés. Az említett fontosabb jellegzetességek befolyásolják a család vagyoni berendezkedését is. A tőkés társadalom kibontakozása idején, ahol már megkezdődik a család kisebb egységre való leszűkülése, szigorúan az egyéni magántulajdon alapjára épül. Egyre több azonban az olyan család, amely nem a családi gazdaságon belül hanem azon kívül végzett munka eredményét használja fel és csupán fogyasztási közösség lesz. Ez a típus vált uralkodóvá a társadalmi tulajdon alapján álló ún. szocialista társadalomban is, ahol a családi közösség, jellemzően nem termelő egység. A jelenlegi társadalmi átrendeződésre ismét a magántulajdon megerősödése és meghatározóvá válása a jellemző.

A családi viszonyok nem követik olyan gyorsan a gazdasági és társadalmi rend változásait mint az egyéb viszonyok. Az összefüggés nem olyan közvetlen, azonban a jogi szabályozást illetően itt is kimutatható a *gazdálkodási rend* és a *tulajdoni rend* milyenségével való összefüggés.

A házassághoz, családtagi minőséghez kapcsolódó különféle *vagyoni joghatások* lényegesen szélesebb kört ölelnek fel, mint a Csjt. által szabályozott vagyoni vonatkozá-

sok. Ilyen tipikus és nem a családi jog területére tartozó vagyoni joghatás pl.: a házastárs öröklése vagy – a tulajdon mértékének meghatározottsága esetén – a tulajdonban tartható dolgok maximumára gyakorolt hatás, a házastársnak és a családtagoknak a gazdasági életben található különböző termelő és szolgáltató vállalkozásokban való részvételének vagyoni jogi hatása stb. A társadalombiztosítás és a szociális ellátások joga területén is számos juttatás jár az említett jogcímen. Az utóbbi kettőt kivéve a felsoroltak a polgári jog területére tartoznak, ugyanakkor a polgári jog általában nem foglalkozik azzal a kérdéssel, hogy egy polgári jogi jogügylet létrehozásában részt vevő fél házasságban él-e vagy sem. Ennek a kérdéskörnek a rendezését a családi jogra bízta – különösen a vagyoni jogi felelősség tekintetében –, mely szerint az ügyletért való vagyoni felelősség akkor terheli az ügyletkötésnél jelen nem lévő házastársat, ha ő is hozzájárult vagy hozzájárulását legalább vélelmezni kell. A házasság és a családtagi minőség mint jogi tény tehát különböző joghatásokkal jár, amire a szerződések jogi szabályozása nincs különösebben figyelemmel. Pontosabban a saját szemszögéből nem foglalkozik azzal a kérdéssel, hogy a jogviszonyban részt vevő jogalany házasságban él-e vagy sem. Ezt a kérdést átengedi a családi jog szabályozása részére.

Fentiektől elkülönítendő kérdés a halál esetén bekövetkező jogutódlás és a jogutódok felelőssége, amelyet szabályoz a polgári jog, de nem csupán a családtagi jogutódlásra tekintettel.

Mielőtt rátérnénk a hatályos házassági vagyoni jog szabályainak tárgyalására, nézzük meg, milyen fontosabb vagyoni jogi rendszerek léteznek és milyen alapvető sajátosságaik vannak.

A következő főbb vagyoni jogi rendszereket különböztethetjük meg:

1. teljes vagyoni közösség,
2. vagyoni elkülönítési rendszer,
3. szerzeményi közösség, közszerzemény
4. szerzeményi alapú osztatlan közös tulajdon.

A történelem folyamán ezeknek a rendszereknek tarka sokaságával lehet találkozni. Így pl. a XIX. sz.-ban Poroszország különböző tartományaiban a vagyoni közösségi rendszernek mintegy hatvan féle szabályozása volt.¹

1. A teljes *vagyoni közösségi rendszer* lényege a vagyonegyesítés. Ez a vagyoni jogi forma általában – de nem kivétel nélkül – azokban a társadalmakban érvényesül amelyekben a házasságot egy életre szóló kapcsolatnak tartják és amely valamilyen formában önellátásra rendezkedett be, termelő, gazdálkodó és esetleg egyben önvédelmi rendszerű család (lásd feudalizmus). A feudális hűbéri rendszer megszilárdult formát a polgári társadalom is jól tudja alkalmazni, legalább a választható törvényes vagyoni jogi rendszerek egyike gyanánt.

2. A *vagyoni elkülönítés rendszere* általában azokban a társadalmakban lelhető fel, amelyek árutermelésre rendezkedtek be és amelyek függetlenséget kívánnak valamilyen formában biztosítani a feleknek. A vagyoni elkülönítő rendszer eléggé jellemző volt már a római árutermelő társadalom jogában is. A római jog hatására bizonyos mértékig fenntartották ezt a rendszert azok az európai államok is, amelyekben vagy amelyek részeiben fejlettebb volt a kereskedelem. Ennek szembevetendő vonása a hozományi (dotális) rendszer valamilyen változata.

¹ Nizsalovszky Endre: A család jogi rendjének alapjai. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1963., 154. p.; A házassági vagyoni jogi rendszerek változatosságára l. Zoltán Ödön: Házassági vagyoni jogi rendszerünk a nemzetközi összehasonlítás tükrében. Magyar Jog, 1981. évi 1. sz., 22–38. p.

3. A *szerzeményi közösség* ún. közszerzeményként szabályozott változata egy sajátos vagyoni jogi rendszer, amely nálunk a polgárság tipikus vagyoni jogi rendszere volt, de érvényesült az ipari munkásság és a parasztság körében is, vagyis az ún. közrendűek házassága esetén. Ennek lényege az volt, hogy a feleknek a házasság előtt megvolt vagyona külön vagyon maradt, a házasság fennállása alatt keletkezett vagyonszaporulattal pedig az a fél rendelkezett, aki szerezte. A házasság megszűnése esetére, rendszerint a hiányzó különvagyon pótlása és az adósság levonása után megmaradt aktív vagyon felére tarthatott igényt a házastárs. Szerző félnek ez esetben is a férjet tekintették. Tehát ez nem vagyonegyesítő rendszer, nem tulajdonközösség, noha volt ilyen álláspont is. Annak ellenére nem az, hogy a házastársat csak a házasság megszűnésekor illette követelési jog – kötelmi jogi igény.²

Ez a három említett vagyoni jogi rendszer akár vagyonegyesítés, akár vagyonekülönítés formáját ölti is magára, mindenképpen a férj kezelése alatt egyesítette a vagyont és a nő számára vagy egyáltalán nem hagyott vagyonrészt, vagy csupán abban a vagyonban engedett függetlenséget, ami a házasság megkötése előtt kizárólag az ő tulajdona volt illetve amit a házasság fennállása alatt esetleg ő szerzett. Azt viszont bizonyítani kellett, hogy az ő tevékenységének eredménye a szerzemény.

4. Az *osztatlan közös tulajdon* a magyar szabályozás jellegzetes vagyoni jogi rendszere az 1952. évi IV. törvény a házasságról, a családról és a gyámságról (továbbiakban: Csjt.) 1953. január 1. napjával történt hatálybalépése óta. Elvi alapja az, hogy a házasság olyan szövetség, melyben a felek egyenjogúak, mindkét fél munkája egyaránt fontos a család szempontjából és nem mutatható ki, hogy ki milyen vagyonértékkel járult hozzá, tevékenysége alapján a házasság fennállása alatt keletkezett vagyonhoz, tehát az a házastársak osztatlan közös tulajdona.

A Csjt. megalkotása idején ezt a vagyonközösségi megoldást indikálta az a kíváncsi is, hogy a házasság tartós, lehetőleg az egész életre szóló legyen. Úgy vélték, hogy a család funkcióinak betöltéséhez biztosabb alapot nyújt egy olyan egységes vagyon, amelyben mindkét fél egyaránt tulajdonosi jogokkal bír és lényegesebb kérdésekben együttesen rendelkezik. Ezzel kívánták alátámasztani családon belül a házastársi egyenjogúságot is, minthogy ebben az időben többnyire csak a férj volt a kereső fél illetve a feleség ha folytatott is kereső foglalkozást, lényegesen kevesebbet keresett. Ebben a kezdeti időszakban igen szűkszavú rendelkezést tartalmazott a törvény a házastársak vagyoni viszonyaira nézve, de határozottan megtiltotta, hogy a törvényes rendtől a házastársak eltérjenek. A társadalmi változások 1974-re már megkívánták a részletesebb szabályozást e tekintetben is, amely az 1974. évi I. törvénnyel meg is történt.

Majd a későbbi módosítás, az 1987. július 1-jén hatálybalépett 1986. évi IV. tv. meghozatalakor úgy ítélte meg a jogalkotó, hogy az 1952 óta végbement társadalmi gazdasági változások szükségessé teszik – a később részletesebben tárgyalandó – házastársi önállóságot és megengedi, hogy a felek a törvénytől eltérően határozzák meg vagyoni viszonyaikat, különösen azt, mi kerül a közös illetőleg a különvagyonba.

² A szerzeményi közösség rövid összefoglalását l. Szigligeti Viktor: A házastársak jogai és kötelei. In: A családjogi törvény. Összeállították és magyarázatokat írták Bacsó Jenő, Rády Géza, Szigligeti Viktor. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1955. 123–124, 134–125. p.; Az ún. értéktöbbleti elv kifejtésére l. Kőrös Andrásnak a Csjt. 27–28. §-okhoz fűzött magyarázatát. In: A családjog kézikönyve. (Szerk.: Kőrös András) HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 1995., 120–122. p.

Házastársi vagyontársaság és a közös vagyon

1. A magyar házassági vagyonejogra az 1946. évi XII. tv. meghozataláig a rendi és a területi partikularizmus a jellemző. Az 1861. évi Országbírói Értekezetlet átmentette a feudális maradványokat. A rendi partikularizmus abban nyilvánult meg, hogy más szabályozás vonatkozott a feudális kor uralkodó osztálya a nemesek, valamint a magasabb szakképzettséget igénylő értelmiségi foglalkozást folytatók (honoráciorok) házassági vagyoni viszonyaira és más a közrendűekre, akik alatt a volt jobbágyokat, városi polgárokat, ipari munkásokat, kereskedőket stb. kell értenünk. A területi partikularizmusra példa a Jászkun Statutum (1799) továbbélése, illetve területi joggá alakulása. A jászok és a kunok házassági vagyonejoga a nemesi jog szerint alakult. Később pedig ezeken a területeken akár ezekhez a népcsoportokhoz tartozott valaki akár nem, ha itt élt, a statutum rá is vonatkozott. A nemesekre, honoráciorokra és a jászkunokra tehát az a jellemző, hogy a házassági vagyoni jog a vagyonekülönítés elvére épült egyértelműen. A házasságkötésnek nem volt közvetlen hatása a házastársak vagyoni viszonyaira. Azonban fő szerzőnek a férjet kellett tekinteni, vélelem szólt amellett, hogy a vagyonszaporulat a férj tevékenységének az eredménye és a feleség a házasság alatt szerzett vagyontól ebben a körben nem részesült.³ Eszerint, ha a házasság megszűnt, a szerzett vagyon csak akkor illette a feleséget, ha örökölhette a férje után, vagyis a férj halálával történő megszűnés volt az egyik módja annak, hogy a feleség részesedjék a szerzett vagyontól. Szerződéssel természetesen kiköthető volt a részesedés; törvényerejénél fogva is fennállt akkor, ha kizárólag a feleség tevékenysége volt az alapja a szerzeményi vagyonnak.

A közrendűek körében – mint már említettem – általános szabály szerint a közszerzemény intézménye érvényesült. A házasság fennállása alatt az általa hozott vagy a saját maga által szerzett vagyonnal mindkét fél önállóan rendelkezhetett. Minthogy rendszerinti szerző fél ez esetben is a férj volt (*praesumptio muciana*),⁴ az őt megillető szabad rendelkezési jog következtében előfordulhatott, hogy a nőnek egyáltalán nem volt részesedési igénye. A férj ugyanis a tőkés gazdálkodási renddel összeegyeztethető ügyleteket szabadon megköthette akkor is, ha azzal a vagyont kockáztatta. Bizonyos fokú védelmet nyújtott az ingyenes elidegenítéssel szemben az, hogy ilyen ügyletet a férj a saját vagyona terhére, a saját részesedése terhére létesíthetett és a feleség – a jogait sértő intézkedések ellen – kielégítést kérhetett a férj különvagyonából is. Amennyiben ez nem lett volna elegendő, úgy a megajándékozottól is.

Kiegészíti még ezt a vagyoni jogi rendszert a hitbér és a hozomány intézménye. A hitbér a feleséget illette meg törvényerejénél fogva a házasság megszűnésekor, arra az esetre, ha a házastársi magatartás követelményeit a házasság tartama alatt nem szegte meg. Ennek kiadása az örökséget is terhelte abban az esetben, ha a feleség nem örökölt legalább annyit, amennyi a hitbér értéke volt. A hitbér összege attól függött, hogy főnemes, köznemes, honorácior, városi polgár, földműves volt-e a házastárs, vagyis milyen volt a társadalmi állása.

³ Hartai László: Házassági vagyoni jogunk jellege és fejlődésének néhány tendenciája. Jogtudományi Közlöny, 1980. évi 7. szám, 421–428. p.; A feleség öröklés útján történő részesedését l. Weiss Emília: A túlélő házastárs öröklési jogi jogállása történeti kialakulásában és tendenciáiban. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1984. Különösen 90–133. p.

⁴ Csiky Ottó: Házassági vagyoni jog. In: Csiky Ottó – Filó Erika: Családjog I. Istitutiones Juris Janus Pannonius Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar kiadása, Pécs, 1995., 70. p.

A hozomány volt az a vagyontárgy vagy vagyontárgyak összessége, amelyet a feleség vagy harmadik személy adott a férjnek, szerződésileg, a házasság anyagi terhei viselésének megkönnyítésére. A férj gazdálkodhatott ezzel a házasság ideje alatt, hasznait szedhette, ugyanakkor a házasság megszűnése után az állagot köteles volt visszaadni.⁵

Ugyancsak jellegzetes lehetőség volt ebben az időben, hogy a házastársak házassági vagyoni viszonyait szerződéssel is rendezhették éspedig a törvénytől eltérő módon. Tehát nem csupán szabályozott variánsok választhatóságáról volt szó.

2. A Csjt. IV. fejezetének – amely "A házastársak jogai és kötelességei" címet viseli –, 2. pontjában önálló cím alatt foglalkozik a házassági vagyoni jog kérdéseivel. A törvény egyértelműen leszögezi, hogy a házasság megkötésével a házassági életközösség idejére a házastársak között ún. házastársi vagyoni közösség keletkezik. Létrejöttéhez két együttes feltétel szükséges. Ezek: házasságkötés és a házastársi életközösség megkezdése. A törvény úgy fogalmaz, hogy "... a házassági életközösség idejére házastársi vagyoni közösség keletkezik." [Csjt. 27. § (1) bek.] E fogalmazással kapcsolatban azt is lehet mondani, hogy a házassági életközösség kitétel, időtartamot határoz meg. Akár így, akár úgy fogalmazunk, amennyiben az, valamilyen oknál fogva elmarad, úgy házastársi vagyoni közösség keletkezéséről nem beszélhetünk.

A két feltétel meglétének figyelemmel kísérése azért fontos, mert egyéb vagyoni jogi rendelkezések összefüggésében vitára adhat okot, hogy vajon közös vagyoni keletkezett-e vagy sem. Pl. valamelyik házastársnak a házasság megkötése előtt volt valamilyen vagyontárgya, amely hasznot hoz, gyümölcse van és a haszon keletkezése vagy a gyümölcs keletkezése a házasság megkötése utáni időre esik. Közös vagyoni jogról csak akkor beszélhetünk e tekintetben, ha a házastársak házassági életközösséget is megkezdtek a haszon (gyümölcs) keletkezése előtt.

A törvény tartalmaz egy értelmező szabályt is. Kimondja, hogy a házastársi vagyoni közösség a házastársak osztatlan közös tulajdonává teszi mindazt a vagyont, ami a házassági életközösség ideje alatt keletkezik, akár együttesen, akár külön-külön szerezték a felek. Fő szabály szerint tehát a házastársi életközösség idejére, az az alatt szerzett vagyoni, osztatlan tulajdonközösség keletkezik. A tulajdonközösség vagy tágabb értelemben vagyoni közösség elnevezés használata azért kifejezőbb, mint a közös tulajdon (I. Ptk. 139–149. §§), mert a házastársak között nem egy valamilyen hányados, de természetben meg nem osztott közös tulajdon keletkezik, hanem egy totális osztatlan tulajdonközösség, amelyben mindegyik házastárs épp úgy tulajdonosa a közösen szerzett vagyonnak, mint a másik. A vagyoni közösséghez tartozó tárgyakon fennálló rendelkezési jog differencia specifikája, hogy a vagyoni közösség fennállása alatt, de a házassági életközösség megszűntetésével történő megszűnéstől a közös vagyoni megosztásáig terjedő időben is, csak a házastársak közös egyetértésével lehet a vagyoni közösséghez tartozó tárgyakat elidegeníteni vagy más vagyoni jogi rendelkezést tenni. A hányados, más szóval valamilyen részarányos közös tulajdonban, a saját maga hányadával a tulajdonos szabaddan rendelkezhet. Ezt a rendelkezési jogot csak a polgári jog közös tulajdonra vonatkozó szabályai korlátozzák, pl. elővásárlási jog, előbérleti jog stb.

⁵ L. Fodor Ármin: Hozomány. In... Magyar Magánjog IV. kötet. (Szerk.: Fodor Ármin) Singer és Wolfner Kiadása, Budapest, 504–534. p.; A hozomány intézményének újraértékeléséről ír – korszerűsített elvek alapján *Jobbági* Gábor: Oktalanul eltüntetett jogintézmények; eljegyzés és hozomány c. cikkében. Jogtudományi Közlöny, 1996. évi 6. sz., 245–250. p.

A házastársak vagyonszövetségének tárgyalása során tisztázunk kell, hogy mit értünk vagyon alatt. Erre annál is inkább szükség van, mert vegyesen fordul elő a szakirodalomban a vagyon illetve a tulajdon kifejezés.

3. A vagyon szélesebb körű fogalom, mint a tárgyasult tulajdon. Vagyon alatt valamely személy olyan jogainak és kötelezettségeinek összességét értjük, amely anyagi értéket képvisel, amely valamilyen módon pénzben kifejezhető. El kell tekintenünk az ún. előszereteti értéktől (*praetium affectionis*), amely a forgalomban nem jelentkezik és amit ilyen formában a jog, a maga részéről méltányolni nem tud. (Jelen tanulmánynak nem tárgya az ilyen dologban okozott kárért való felelősség, esetleges nem vagyoni kár problémákra).⁶

A vagyon tehát a jogok és kötelezettségek összessége és mint ilyen állhat aktív illetve passzív összetevőkből. Az aktív elemek a jogokat jelentik, míg a passzív elemek a kötelezettségeket. A kettő különbözete alapján tudjuk megállapítani az ún. tiszta vagy tehermentes vagyont. A vagyon elemeit nemcsak aszerint különböztethetjük meg, hogy az aktív vagy passzív elem-e, hanem feloszthatjuk dolgokon fennálló tulajdonjogra illetve más vagyoni értékű jogokra (pl. kötelmi jellegű követelés) és törvényes, pénzben értékelhető érdekekre.

A házastársi vagyonszövetség szabályainak megértéséhez szükséges meghatározunk azt is, hogy mi az az alvagyon. Ez, a vagyon körén belül egy meghatározott rész, amely más jogi megítélés alá kerül, valamilyen speciális jogi célt szolgál. Ilyen pl. valamelyik házastárs vagyonán belül a közös vagyonból részes rész és a különvagyon.

Az alvagyon különböző változataival találkozunk a polgári jogban is. A polgári jogi jogalany vagyonán belül az egyes vagyontárgyak különböző okokból más-más megítélés alá eshetnek. Pl. az örökös vagyonán belül meg kell különböztetni a saját korábbi vagyonát és az örökség útján szerzett vagyontárgyakat, mivel ez utóbbit terhelő adósságo-kért való felelőssége sajátos módon alakul (*cum viribus, pro viribus felelősség*). Vagy pl. gazdálkodó egységek keretében a különféle célra rendelt alapok jogi sorsa más és más.

Az alvagyon keretén belül két fő csoportot különböztetünk meg: a) dologi alvagyon és b) számlási alvagyon

a) Dologi alvagyonról akkor beszélünk, ha valamely vagyontárggyal való rendelkezés más személyt illet meg mint a többi vagyontárggyal való rendelkezés. A 14. életévét betöltött kiskorú vagyonán belül keresményével ő rendelkezik, míg egyéb vagyona pedig a szülő kezelése alatt van.

Ugyanígyen dologi alvagyon az, amit a kiskorú valakitől azzal a kikötéssel kap, hogy azt a szülő nem kezelheti, hanem valaki más; e vagyonnal a kiskorú nem rendelkezhet, sem a szülő. Más kérdés, hogy itt a rendelkezési jognak egyéb korlátai is vannak, amelyet a törvényes képviselői jognál és a kiskorú vagyonának kezelésénél szabályoz a törvény.

b) Számlási alvagyonról akkor beszélünk, ha a vagyon teljes egészével egy adott jogalany rendelkezik, az a személy akinek a vagyona az egész, de más-más szabályok szerint. Pl.: a magánvállalkozó a vállalkozással kapcsolatos kiadásait, bevételeit külön köteles kezelni (könyvelni), mivel arra speciális pénzügyi szabályok vonatkoznak és másként kezelheti azt, amit saját jövedelmeként abból kivesz.

⁶ A nem vagyoni kártérítés határait jól tükrözi Lábady Tamás: A nem vagyoni kártérítés újabb bírói gyakorlata. ELTE Jogi Továbbképző Intézet kiadása, Budapest, 1992., 33–34., 59–71. p.

4. A házastársi vagyontársaság, minthogy a házassági életközösség idején szerzett bármilyen vagyoni javra kiterjed – a később említendő különvagyoni kivételével –, igen széles körű. A teljesség igényével nem sorolhatjuk fel az ide tartozó vagyontárgyakat, mégis, bírói gyakorlat alapján, példaképpen néhány jellegzetesebb közös vagyonnak a következőket tarthatjuk. Ilyen:

- a) a házastársak minden keresménye és bármilyen eredetű jövedelme,
- b) a közös vagyoni bármilyen haszna és gyümölcse,
- c) a különvagyonnak a házassági életközösség fennállása alatt keletkezett haszna és gyümölcse, levonva belőle a vagyoni kezelés és a fenntartás költségeit,
- d) az a vagyontárgy, amit a házastársak szerződéssel közös vagyoni tárgyként jelölnek meg, ha kötöttek házassági vagyoni szerződést,
- e) bármilyen szellemi alkotásért járó és az életközösség fennállása alatt esedékessé váló díj,
- f) a közös vagyonnak a házastársak munkájától, ráfordítástól független értéknövekedése,
- g) mindaz, amit a házastársak a közös vagyoni terhére akár külön-külön, szereztek,
- h) az elbirtoklás útján szerzett vagyoni,
- i) szerencsejáték útján nyert vagyontárgy, vagy pénz,
- j) közös vagyontárgyak helyébe lépő vagyoni (pl. biztosítási összeg vagy értékesítés útján a korábbi dolog árán vásárolt másik dolog),
- k) a házastársi életközösség fennállása alatt vásárolt kötvény, részvény, részvény stb.; ez idő alatt létesített bármilyen takarékbetét vagy megszerzett egyéb értékpapír,
- l) vagyontársaságba tartozik 15 évi házastársi együttélés után, a korábban különvagyoni és a mindennapi közös életvitelt szolgáló szokásos mértékű berendezési és felszerelési tárgy helyébe lépő vagyontárgy,
- m) a közszolgáltatások igénybevételéhez való jog szintén mindkét felet egyaránt illeti, jóllehet csak egyikük neve szerepel a szolgáltatással kötött szerződésen (telefon, villany, gáz, víz stb. szolgáltatás; természetesen a szolgáltatás igénybevételéből eredő kötelezettségek is közös teherként jelentkeznek),
- n) prémium, jutalom, kitüntetéssel járó vagy pl. élsportolónak juttatott összeg stb,
- o) közös vagyoni marad a közös vagyoniból a különvagyoni fordított, bármilyen beruházási vagy adósságtörlesztési összeg, amennyiben a visszatérítés feltételei fennállnak,
- p) közös lehet a szerződéssel megszerzett haszonélvezeti jog; egyéb közös jogosultság stb.

Élénk vitára ad okot évek óta a gazdasági társaságokba bevitt, közös pénz és egyéni vagyoni sorsa, a keletkezett nyereségből a tag házastársat megillető részesedés hovatartozása, avagy a ki nem adott, hanem a gt. fejlesztésére felhasznált "haszon" alapján tovább növekedő különféle jogokat (tagsági és vagyoni) biztosító "vagyoni várományuk" házastársak közötti megosztása, ha nem tagja mindkét házastárs a gazdasági társaságnak.⁷

⁷ Havasi Péter: A tulajdonközösség megszüntetésének bírói gyakorlata. Ügyvédek Lapja, 1993. évi 1. sz., 39–46. p.; Sopovné Bachmann Katalin–Boleráczki Margit: Elmékedések a házassági vagyontársaság megszüntése körében. Bírák Lapja, 1994. évi 3–4. sz., 142–151. p.; Szűcs Gábor: A házastárs felelősségének formája és mértéke a másik házastárs gazdasági tevékenységéből eredő kötelezettségekért. Magyar Jog, 1998. évi 2. sz., 91–92. p.; Szűcs Gábor: "Érdemi észrevételek" az előkészítő iratra. Ügyvédek Lapja, 1997. évi 3. sz., 29–30. p.; Újváryné Antal Edit: Házastársi közös tulajdon és a társaságalkapítás problémái. Magyar Jog, 1993. évi 5. sz., 295–296. p.; Csillag Gusztáv: Méltányosság érdekében törvénytörés. Magyar Jog, 1995. évi

5. A házastársi vagyontársaságról rendelkező szakasz vélelmet alapít meg a közös vagyonba tartozásról. Ez nem hagy kétséget a tekintetben, hogy minden vagyon, ami a házastársakat megilleti, osztatlan közös tulajdonuk és az ellenkezőjét annak a félnek kell bizonyítani, aki vitatja a közös vagyoni jellegét.

A házastársak tulajdonában és birtokában lévő vagyon hovatartozását – egymásközötti viszonylatban – a Csjt. szabályai döntenek el. Nincs jelentősége tehát annak, hogy egy adott dologra, jogra vonatkozó szerződést ki kötötte, hacsak nincs olyan vagyoni jogi szerződésük, amellyel eltértek a törvény szabályaitól. Ha a szerződés a Ptk. szabályai értelmében érvényes, mindkét házastárs tulajdonjogot, vagyoni értékű jogot szerez. Ez így van az ingatlan tulajdon megszerzése esetében is, jóllehet, formailag csak az egyik fél javára keletkezett tulajdonjog. Pl.: az érvényes szerződés alapján csak az azt aláíró házastárs javára jegyezték be az ingatlan-nyilvántartásba. Ez az eset, az ingatlan-nyilvántartási bejegyzés hiányában is megszerzett tulajdonjog egyik tipikus esete. Tehát míg a Ptk. szabályainak segítségével az dönthető el, hogy egyáltalán van-e jogszerzés, addig a Csjt. szabályai alapján az, hogy mindkét házastárs megszerezte-e a szóbanforgó jogot vagy csak az egyik.

A házastársak különvagyon

1. A magyar házassági vagyoni jogi rendszer főszabályszerűen vagyontársaságot létesít, azonban nem kívánja meg a házastársak összes vagyonának egyesítését. Éppen ezért részben taxatív módon meghatározza azokat a vagyontárgyakat, amelyek továbbra is a házastársak különvagyonához tartoznak, másrészt bírói értelmezés során a közös vagyonra vonatkozó szabályokból egyértelműen megállapítható, hogy mit kell idetartozónak tekintenünk.

A törvény szerint ezek a következők:

- a) a házasságkötéskor már meglévő vagyontárgy;
- b) a házasságkötés előtt vagy a házasság alatt, a házastársak szerződésével különvagyontárgyként elismert vagyontárgy;
- c) a házasság fennállása alatt ajándékba kapott vagy öröklés jogcímén szerzett vagyontárgy;
- d) a személyes használatra szolgáló és szokásos mértékű, illetőleg mennyiségű vagyontárgy;
- e) a különvagyon értékén szerzett, helyébe lépő vagyontárgy;
- f) bármilyen szellemi alkotásért járó és a házastársi életközösség létrejöttét megelőzően vagy megszűnését követően esedékes díj;
- g) a nem vagyoni kártérítésként kapott összeget, amit a házastársnak saját személyében esett károsodása, hátránya kiküszöbölése érdekében juttattak, szintén különvagyonnak kell tekintenünk [Ptk. 355. § (1), (4) bek. kárpótlás].
- h) a közös vagyonba beruházott vagy közös adósság fizetésére felhasznált különvagyontárgy értéke, amennyiben a visszatérítés feltételei megvannak.

a) Az 1952. évi IV. tv. úgy rendelkezett, hogy a házasság megkötése előtt szerzett vagyon, a házastársak különvagyonát képezi. Ezek a vagyontárgyak tehát törvényerejénél fogva különvagyoni jellegűek. A házastársaknak ezen vagyontárgyak szerződésben

történő rögzítése csupán azt a célt szolgálja, hogy egy esetleges későbbi vita során a bizonyítás könnyebb legyen. Tehát akár kötnék a házastársak szerződést a házasságkötés előtt megvolt vagyontárgyaikra, akár nem, az mindenképpen különvagyonként képez. Ha van ilyen szerződés, akkor okirati bizonyíték áll a felek rendelkezésére különvagyonuk tárgykörét illetően. Ilyen szerződés megkötése az 1986. évi IV. tv-nyel történt módosítás előtt sem lett volna jogszabályellenes, minthogy nem változtatta volna meg a Csjt. vagyonszövetségre vonatkozó szabályait. A közfelfogás azonban a házastársak között szükségképpen megkívánt kölcsönös bizalom megkérdőjelezésének tartotta volna.

Ez a szerződés nem azonos a b) pontban tárgyalandó tulajdonképpeni házassági vagyonjogi szerződéssel.

Különvagyonként képeznek nemcsak azok a dolgok, amelyek házasságkötés előtt a házastársak tulajdonában voltak, hanem az őket megillető minden egyéb jog is, pl.: bérleti jog, használati jog, haszonélvezeti jog, kötvény, részvény, vagyonjegy, kincstárjegy, takarékpénztár, egyéb értékpapírok, bármilyen jellegű kötelmi jogi követelés, vagy dologi igény stb.

[Speciális megítélés alá esett a lakásbérlet, 1994. január 1. napjáig. Ugyanis a bérlethez beköltözött házastárs automatikusan bérletárrá vált. Ezt a helyzetet a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó 1993. évi LXXVIII. sz. törvény megszüntette azonban azzal, hogy az önkormányzati lakásba a bérelő a házastársát a bérbeadó írásbeli hozzájárulása nélkül is befogadhatja /21. § (2) bek./]

A különvagyon éppen úgy, mint a közös vagyon nemcsak aktív elemeket tartalmazhat, hanem passzív elemet is, tehát nemcsak pozitív, hanem negatív elemeket is. Ezek a különvagyon tárgyai maradnak csakúgy mintha nem kötött volna házasságot a házastárs. Vagyis az ő dolgain illetve jogain fennálló adósságok változatlanul őt fogják terhelni. (Pl. házasságkötést megelőzően épített lakást terhelő kölcsön.)

Az alól a szabály alól, hogy a házasság megkötése előtt keletkezett vagyon (jog, köteleesség stb.) egyedül azt a házastársat illeti, akinek ez megvolt, kivételként említjük azt a vagyont, amelyet a leendő házastársak, korábban, a házasság megkötése előtt, mint élettársak együttesen szereztek.

A házasságkötés nélkül, közös háztartásban együttélő személyek, élettársak vagyoni viszonyait a Polgári Törvénykönyv 578/G. §-ának (1) bekezdése szabályozza. Ez úgy rendelkezik, hogy az együttélés alatt a szerzésben való közreműködés arányában szereznek közös tulajdont az ilyen élethelyzetben lévők, akár élettársak, akár más hozzátartozók. Ha közreműködésük aránya nem állapítható meg, akkor azonos mértékűnek kell a szerzést tekinteni. "A háztartásban végzett munka a szerzésben való közreműködésnek számít." Az általános bírói gyakorlat a házassági vagyonjogra vonatkozó szabályokat alkalmazza az élettársi kapcsolat megkezdésére visszaható hatállyal abban az esetben, ha az élettársak utóbb házasságot kötöttek. Abból a megfontolásból indulnak ki, hogy a házastársak utólagosan visszamenőleg kívánták rendezni viszonyaikat és ezt a vagyoni viszonyokra is értik. Hozzá kell tenni, hogy a házasság az a jogviszony amelyhez – tartalmi elemeit tekintve – az élettársi kapcsolatról szóló 1977. évi I. tv-nyel történt megfogalmazás, a legközelebb állt. Éppen ezért elég különös, hogy ennek ellenére a Ptk. egy atipikus társasági, vagyonjogi szerződésnek fogta fel és tekinti az élettársi kapcsolatot. Ehhez képest jogkövetkezménye pedig az, hogy szerzeményi tulajdonközösség jön létre a felek között, amely – más megállapodás hiányában többnyire – 50–50 %-os arányú, mert a szerzéshez való hozzájárulás arányát rendkívül nehéz tisztázni. A Legfelsőbb Bíróság – időközben hatályon kívül helyezett – 10. sz. Irányelve azt az álláspontot tükrözi, hogy az utóbb kötött házasságok vagyonjogi hatásait csak ilyen felfogásban lehet

méltányosan rendezni. Az Irányelv alapján kialakult bírói gyakorlat ma is meghatározó, az említett Ptk.-beli szabály miatt azonban többen vitatják. Vitára inspirál a Csjt. 1986. évi IV. tv.-nyel történt módosítása is.⁸

b) A Csjt. fent említett módosítása lehetővé teszi, hogy a házasulók a házasságkötés előtt, illetve a házastársak a házasság fennállása alatt, az egymás közötti vagyoni viszonyait szerződéssel rendezzék. A szerződésben a törvénytől eltérően határozhatják meg, hogy mely vagyon kerül a közös, illetőleg a különvagyonba. Ez a szerződés a tulajdonképpeni "házassági vagyoni szerződés". E rendelkezésnek megfelelően tehát a házastársak – elvileg – bármilyen és bármennyi vagyontárgyukról azt mondhatják közösen, hogy az csupán valamelyikük különvagyona. A jogszabály korlátozást nem tartalmaz. Az 1986. évi IV. tv. indokolása szerint a módosítási javaslat nem kívánja érinteni a házassági vagyoni jog bevált szabályait, azonban bővíteni akarja a házaspár autonómiáját a házassági vagyoni viszonyok körében is.

A Csjt. korábbi szabálya szerint, mint már említettem, sem a házasságkötés előtt, sem a házasság folyamatában a házastársi vagyontársaságot sem egészben, sem részben nem lehetett kizárni. Tiltott a törvény minden olyan rendelkezést, amely a házassági vagyontársaság szabályaitól eltérést jelentett. Kivételesen, a Csjt. 31. § (1) bek.-e az, 1952. évi szövege szerint, közös kérelemre, az 1974. évi módosítás értelmében már a házastársak bármelyikének kérelmére, megengedte – fontos okból – a házastársi vagyontársaság bírósági megszüntetését az életközösség fennállása alatt is. Ezzel a lehetőséggel azonban, mint az 1986. évi módosítás indokolása említi, igen ritkán éltek.

Ugyancsak az említett indokolás szerint, a gazdasági viszonyok fejlődése növelte a magánszemélyek vállalkozásainak kockázatát és anyagi felelősségüket is. "A felelősségnek az ilyen tevékenységet nem folytató házastársra való kiterjesztése azzal járhat, hogy az anyagi felelősséget ténylegesen csupán neki kell viselnie a házastársa sikertelen gazdasági tevékenységéért." – mondja az indokolás. A módosítás a házastársak illetve leendő házastársak közötti szerződéskötés lehetőségével kívánja mentesíteni a vállalkozásban részt nem vevő házastársat, a harmadik személyekkel szemben egyébként fennálló vagyoni felelőssége alól. Azáltal, hogy nem korlátozza semmilyen mértékben a vállalkozásban részt nem vevő házastárs tulajdonába adható különvagyon mértékét, akaratlanul is olyan felfogást tükröz, mintha lehetőséget kívánna adni egy korlátlan vagyonmentesítéshez.

Polgári jogi szabályaink és a joggyakorlat is arra az elvre épül, hogy a másokkal szemben fennálló tartozás elől tilos a fedezetet elvonni. Ezt a kétségtől piaci viszonyok között kialakult, és éppen a forgalom biztonságát szolgáló vagyoni jogi szabályt, ma is őrzi a Ptk. 203. § (1) bek.-e. Nem minősíti ugyan az ilyen szerződést – mint jogszabályba ütközőt – semmisnek, hanem csupán a "hitelező" harmadik személy irányában hatálytalan. Kimondja, hogy "Az a szerződés, amellyel harmadik személy igényének kielégítési alapját részben vagy egészben elvonták, e harmadik személy irányában hatálytalan, ha a másik fél rosszhiszemű volt, vagy reá nézve a szerződésből ingyenes előny származott." A második bekezdés pedig a következőképpen szól: "Ha valaki hoz-

⁸ A vitathatóságra utal *Kőrös András*: A házassági vagyoni szerződés c. cikkében. *Közjegyzők Közlönye*, 1997. évi 12. számában. A tudomány tollából c. rész 5. p.; Az élettársak és a közös háztartásban élők jogviszonyai cím alatt foglalja össze *Tóth Aladárné* az ezzel kapcsolatos bírói gyakorlatot a *Családjog kézikönyve* c. munkában. (Szerk: *Kőrös András*) HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 681–695. p. L. még a témával kapcsolatos viták összefoglalását és az állásfoglalást emellett, hogy férfi és nő között létesült, érzelmi közösségen alapuló tartós kapcsolatot szabályozni kell, legalább vagyoni jogi vonatkozásban. *Tóthné Fábán Eszter*: Az élettársi kapcsolat jellegéről és szabályozása mikéntjéről. *Magyar Jog*, 1977. évi 8. sz.; különösen a 707. p. (A Ptk. 1977. évi IV. tv.-nyel történő módosításának előkészítése során írott tanulmány).

zátartozójával köt ilyen szerződést, a rosszhiszeműséget, illetőleg az ingyenességet vélelmezni kell. A Ptk. 685. § b) pontja szerint a házastárs hozzátartozónak minősül, mégpedig közeli hozzátartozónak. A 203. § (3) bekezdése szerint: "Az a fél, aki a szerződésből származó ingyenes előnytől fel nem róható módon elesett, a harmadik személy irányában nem felel."

A házastársak szerződése tehát nem szolgálhat fedezetelvonási célokat, mivel a módosított törvényszöveg rendelkezése értelmében, a házastársak közötti vagyoni viszonyokra (házassági vagyoni jogi szerződés, a házastársi közös vagyon megosztására vonatkozó egyezség, a közös lakás használatában történő megállapodás stb.), a Polgári Törvénykönyv rendelkezéseit is – megfelelően – alkalmazni kell.

Nem lehet közömbös, a jogalkalmazás szempontjából, a családi jog törvénybe foglalt egyik, újabb alapelve sem, amelynek értelmében a törvényben megállapított jogokkal és köteleességekkel társadalmi rendeltetésüknek megfelelően kell élni.

Mindezekből következik, hogy ha a házastársakat az a szándék vezette volna, hogy a velük szemben álló harmadik személy követeléseit elől a kielégítési alapot elvonják, akkor az egymás között kötött szerződésük e harmadik személy vonatkozásában hatálytalan lesz.

"A tartozás fedezetének elvonása" a módosított Btk-ba is belekerült, a gazdasági bűncselekmények c. fejezetbe. (L.: az 1978. évi IV. tv. 1997. február 27-től hatályos szövegét).

Régi jogunkban, mondhatjuk alapelv volt a vagyonekülönítés jellegű szabályozás, amely általában a feleség létalapját a házasságba vitt vagyon erejéig védeni kívánta a férj hitelezőitől. Ugyanakkor a polgárság körében a szerzeményi közösség intézménye azt is kifejezésre juttatta, hogy a házastársak munkájával elért vagyonszaporulathoz mindkettőnek egyaránt joga van, ha megszűnt a házasság. Ha nem szűnt meg, akkor ez is alapja volt a társadalom gazdasági életében résztvevő fél ügyleteinek, minthogy a hasznokat is mindkét fél élvezte.

Ha 1986-ra a gazdasági élet változásai, újabb jelenségei miatt a lakosság igényli a házassági vagyoni jogi szerződések kötésének lehetőségét – mert ezáltal látja biztosított-nak méltányos érdekeit – akkor a jogalkotó azt nem tagadhatja meg. Mindenesetre ez az igény több tényező megjelenését mutatja: a) jelentős a magánvagyon halmozódott fel egyes rétegek körében; b) megnövekedett a magánvállalkozások száma; c) ugyanakkor megnövekedett azoknak a családoknak a száma, amelyeknél a családi léthez szükséges lakhatási lehetőség megteremtése is súlyos erőfeszítések árán történhet meg; d) a házasságok felbomlásának száma évek óta igen magas szinten van és ennek következtében számos, súlyos vagyoni jogi vita keletkezik. Vagyis bármennyire kívánatos lenne az egy életre kötött házasság, az gyakorta nem valósul meg, bizonytalan anyagi helyzetbe sodorva ezzel az egyik felet vagy sok esetben mindkettőt.

Nem hallgatható el, hogy a házassági vagyoni jogi szerződés lehetősége, kívülálló harmadik személy szemével mérlegelt és a házastársak jól felfogott anyagi érdekein alapul. Azon érzelmi közösség és kötődés védelme érdekében, amely általában a házasság alapja, ki kellett volna dolgozni a törvényben, a szerződés hiányában is érvényesülő törvényes érdekvédelmet, garanciákat. A házastársaktól ugyanis gyakorta nem várható el a mindkettőjük méltányos érdekét figyelembevevő objektív szemlélet, különösen a házasság megromlásának folyamata alatt vagy egy bontóper során nem.

Az a körülmény, hogy a törvény nem szab határt a különvagyonba sorolható vagyontárgyaknak, előidézheti az egyik fél kiszolgáltatottságát. Nehéz ugyanis a szerződési akaratnyilatkozat valós motívumait megtalálni. Ezen a gondon csak keveset enyhít, hogy

a különvagyronról szóló szerződést legalább jogi képviselővel ellenjegyeztetni kell. Az ügyvéd vagy más jogi képviselő lehetősége igen korlátozott e tekintetben. Ha valami méltánytalanságot észlel, legfeljebb azt teheti, hogy – némi győzködés után – megtagadja a közreműködést.

Úgy tűnik, nem védi kellőképpen a törvény – e tekintetben – a gyermeket sem. Igaz ugyan, hogy a szülőket a szülői felügyelet körében törvény erejénél fogva gondozási, nevelési, tartási stb. kötelezettség terheli a gyermek javára, nem mindegy azonban, hogy ennek mi szolgáltatja az anyagi alapját. Közös vagyon – amit a szülők közösen kezelnek, amivel közösen rendelkezhetnek – vagy olyan külön vagyon amit az egyik fél akkor idegenít el, terhel meg minden korlátozás nélkül, amikor azt jónak látja.

Megemlítünk a gyakorlat szempontjából néhány fontosabb szerződést, amelyet a házastársak egymás között köthetnek. Ilyen a különvagyonba tartozó ajándékokról, a lakáshasználati jog rendezéséről, valamint a szellemi alkotások díjáról szóló szerződés.

A Csjt. szabályai szerint az ajándékba kapott vagyontárgy eleve a házastárs külön vagyonába kerül. A későbbi viták elkerülése végett mégis pl. a szülőktől, rokonoktól kapott jelentős vagyoni értéknek minősülő vagyontárgy tekintetében a házastársak egyértelműen szerződéssel rögzíthetik annak külön vagyoni jellegét, akár a házasság megkötése előtt, akár pedig azt követően történt az ajándékozás. Az ilyen tartalmú szerződés kötése korábban sem volt tilos, mivel a törvény rendelkezéseinek megfelelően az ajándékba kapott vagyon egyébként is különvagyon. Olyan szerződést nem lehetett volna kötni – a törvény módosítása előtt –, amely a törvény erejénél fogva közös vagyonnak tekintett vagyont különvagyonba sorolt volna, de létezett az ún. különvagyonba utalás a házastársak között, amely egy ilyen tényleges helyzetet tükrözött, azzal a törvényi rendelkezéssel, hogy harmadik személyek vonatkozásában hatálytalan.

A házastársak között történő ajándékozás esetében amennyiben valamelyik házastárs személyes használatra szolgáló vagyontárgyat ajándékozik a másiknak, úgy ez a vagyon azon a címen kerül a másik különvagyonába, hogy az annak a személyes használatára szolgál. Természetesen ez a szabály csak akkor irányadó, ha a szokásos mértéket nem haladja meg a vagyontárgy értéke.

A Polgári Törvénykönyv rendelkezései szerint az adjándékozás *conditio sine qua non*-ja, hogy az csak a saját vagyon rovására történhet és ingyenesen. Így tehát a házassági vagyonjog körében is csupán akkor beszélhetünk a házastársak közötti tiszta ajándékozási szerződésről, ha valamelyik házastárs a különvagyona terhére ajándékozta meg a másikat.

Az ingatlan ajándékozási szerződés minden esetben, az ingó dolgokra vonatkozó ajándékozási szerződés, ha az átadás még nem történt meg a házastársak között, vagy a Csjt. szerinti minősített magánokiratba foglaltan érvényes vagy közokirati formában.

A közös vagyon terhére eszközölt ajándékozásnak tűnhet a házastársak olyan szerződése, amely az eredetileg közös vagyontárgyat valamelyik fél külön vagyonának minősíti. Ezt azonban csak fele értékben tekinthetjük ajándéknak, hiszen fele részben a közös vagyonból amúgy is őt illette volna. A közös vagyonból valamelyik házastársat megillető részt pedig nem tekinthetjük ingyenes juttatásnak. Tehát csak ajándékozással vegyes külön vagyoni juttatásról lehet szó. Ahhoz azonban, hogy ezt ki lehessen mondani, meg kellene vizsgálni a házastársak összes vagyonát, feltárni, hogy abból mi lett volna a főszabály érvényesülése esetén közös és ehhez képest egyáltalán került-e többlet valamelyik házastárshoz.

A törvényalkotó nem utal arra, hogy ajándékozással vegyes ügyletnek kívánja tekinteni a közös vagyon terhére juttatott különvagyon, így az ilyen szerződést inkább te-

kinthetjük sajátos családjogi, sui generis alakzatnak, amire az ajándékozás szabályai részben sem vonatkoznak. L. az ajándék visszakövetelésére vonatkozó szabályokat vagy a megajándékozott felelősségét az ajándékozó hitelezőivel vagy kötelesrészre jogosult gyermekeivel szemben. Ismét előkerül a gyermek védelmének hiánya.

Különösen élő problémává válhat ez, ha nem közös gyermekről van szó és így kap lényegesen több különvagyon az a házastárs, amely nem a gyermek vérszerinti szülője. Mindez persze csak akkor gond, ha az – adott társadalmi gazdasági berendezkedés mellett – az örökölendő vagyonnak jelentősége van az életvitel szempontjából. Végülis a jogalkalmazásnak, a bírói gyakorlatnak kell majd kialakítania a méltányos megoldást.

Az 1986. évi módosítás során hatályát veszítette az a rendelkezés, amely a különvagyonba utalt vagyont is elfogadta az egyik házastárs különvagyonának, még ha nem is sorolta fel a különvagyon tárgyai körében. A hatályon kívül helyezés egyébként logikus volt, hiszen a rendelkezés úgy szólt, hogy a különvagyonba utalás harmadik személyekkel szemben nem hatályos. Ennek a rendelkezésnek az alapgondolata nyilván az volt, hogy ilyen formában sem lehet a vagyonközösséghez tartozó tárgyak körét kívülálló személyek; főleg hitelezők vonatkozásában csökkenteni. A különvagyonba utalás, legalábbis ügyleti formáját tekintve ütközött volna a szerződéses rendezési lehetőség szabályozásával. Mégis feltehető, hogy a házastársak egymás különvagyonába utalnak hallgatólagosan vagy szóbeli megállapodással egyes vagyontárgyakat. Ez azonban nem eredményezhet mást, mint használati és kezelési jogot. Ha rendelkezik is róla a házastárs, úgy kell tekinteni, hogy a másik házastárs kifejezett hozzájárulásával, de közös vagyoni tárgyról rendelkezett. A bírói gyakorlat feladata lesz eldönteni, hogy ilyen megállapodásokat a házastársak közötti vagyonmegosztásnál figyelembe vesznek-e vagy sem. Gyakorlati jelentősége csak akkor van, ha nem személyes használatra szolgáló és szokásos mértékű, illetőleg mennyiségű vagyontárgyról van szó, mert ez egyébként is különvagyon.

A szerződéskötés méltányolandó okának tekinti a törvénymódosítás indokolása a szellemi alkotásért járó díjak esetében azt a helyzetet, ha a korábbi házasság alatt kifejezett tevékenység ellenértéke, az újabb házasság időtartama alatt válik esedékessé. Az új házastársak köthetnek olyan szerződést, amely ezt az összeget különvagyonnak minősíti. Módjában állna az alkotónak az is, hogy a díjból előző házastársát részesítse a vele kötött szerződésben. A törvény rendelkezése értelmében – a fent említett esetben – a második házasságban kellene a díjat közös vagyonnak tekinteni, ha pedig nem kötött újabb házasságot, akkor az alkotó kizárólagos különvagyonra lenne az.

Az igen súlyos lakásgondok indították a jogalkotót a házassági vagyonjogi szerződések speciális változásának szabályozására. Ez a házastársak lakáshasználatával kapcsolatos szerződés, mely a házasság felbontása esetére teszi lehetővé a lakáshasználati jog kérdésének rendezését. Megköthetik már a házasulók is. Vita esetén a bíróságoknak a felek szerződéseit tiszteletben kell tartani. A lakáshasználati jog rendezéséről kötött szerződéstől azonban a kiskorú gyermek érdekeire tekintettel eltérhetnek.

A házastársak vagyonjogi szerződéseinek érvényességéhez – a Ptk-ban foglalt kellékeken túl – formakényszert is előír a Csjt. Szükséges, hogy a szerződést közokiratba vagy minősített magánokiratba foglalják. Az utóbbi azt jelenti a házastársak szerződése esetében, hogy jogi képviselő ellenjegyzése kell hozzá vagy közjegyzői közokiratba foglalás. Ennek hiányában tehát a szerződés nem érvényes.

c) A házastársak különvagyonához tartozik a házasság fennállása alatt ajándékba kapott vagy öröklés útján szerzett vagyontárgy.

Korábban már említettük a szülőktől, illetve rokonoktól kapott nagyobb értékű vagyontárgyat, de nemcsak erről van szó, hanem bárkitől kapott és bármilyen értékű vagyontárgyról. Nem esik speciális elbírálás alá a szokásos alkalmi ajándék sem. Ezek a házastárs különvagyonát képezik.

A jelentősebb ajándékok közül a későbbiek folyamán vita tárgyát képezheti az ún. nászajándék, illetve a menyasszonytánc alkalmával kapott pénz. Ezek ma már jelentős vagyoni értéket képviselhetnek. Céljuk általában a házastársak életkezdésének megkönnyítése. Azonban az is lehetséges, hogy valamelyik szülő, rokon, barát csupán valamelyik félnek kíván örömet szerezni és ezt az ünnepélyes alkalmat választotta az ajándék átadására. Hogy melyik felet illeti az ajándék, annak eldöntéséhez elsősorban az ajándékozó szándékát kell ismernünk. A szándék felderítéséhez eligazítást adhat a vagyontárgy rendeltetése, értéke, az érdekeltek vagyoni viszonyainak mérlegelése, az ajándékozó és a különvagyoni igényt érvényesítő házastárs közötti rokoni vagy hozzátartozói viszony. Eligazítást adhat a helyi szokás is, amiből egyébként az ajándékozó szándékára is következtetni lehet.

A menyasszonytáncnál kapott pénz mint a házaselet terheinek megkönnyítésére szolgáló támogatás általában mindkét házastársnak szánt juttatásnak számít és mint ilyen, közös vagyonnak minősül. Bármelyik fél bizonyíthatja azonban, hogy a menyasszonytánc pénzt vagy annak egy részét a menyasszonnyal táncoló valamelyik rokon, barát, ismerős kifejezetten neki juttatta. Erre utal az a tény – ha nagyobb összegről van szó –, hogy ajándéktárgy helyett adták át.

A jogszabály csak az ajándék különvagyoni jellegéről beszél. Az ajándéknak megvan a Ptk-beli fogalma, és a köznapai szóhasználatban is egyértelmű a jelentése. Sajnos nem beszél a törvény az egyéb ingyenes juttatásról, noha a Ptk. és a gyakorlat is ismeri ilyet. Pl.: szívességi lakáshasználat, tartás nyújtása, rendszeres pénzbeli juttatás stb. A szülők ezt általában azért nyújtják nagykorú és önmagukat eltartani képes gyermekeik számára, hogy elősegítsék családi életük anyagi megalapozását, vagy azt kedvezőbbé tegyék. Ez esetben is a juttató juttatáskori szándéka lesz az irányadó, és ehhez képest kerül a bírói gyakorlat szerint közös vagy külön vagyonba. A gyakorlat az ajándék fogalmát kitágította és beleérti az egyéb ingyenes juttatásokat is. Ez nyilván megfelel a közfelfogásnak. Egyre fokozottabban hajlik a bíróság a különvagyoni jelleg elismerésére egyéb esetben is.

A házasság fennállása alatt öröklés címén szerzett vagyon ugyancsak törvény erejénél fogva különvagyonnak minősül. Nem kizárt azonban, hogy a házastársak az ilyen vagyontárgyak körét is írásbeli szerződéssel rögzítsék és leszögezzék annak különvagyoni jellegét. Egyébként ha ingatlanról van szó, vagy olyan vagyontárgyról, amelyről államigazgatási szabályok miatt írásban kell vagy lehet csupán rendelkezni, viszonylag egyszerűen bizonyítható annak eredete, különvagyoni jellege. Ingóságok esetében más a helyzet, hiszen azokról általában nincs megnyugtató bizonyíték, hagyatéki leltár készítése nem minden esetben kötelező.

Az öröklés törvényes rendje a vérszerinti rokoni kapcsolaton alapul illetve a házastársi jogviszony. A téma szempontjából az előzőnek van jelentősége illetve a végintézkedésen alapuló öröklésnek. Utóbbinak 3 változata van: a) végrendelet; b) halál esetére szóló ajándékozás; c) öröklési szerződés. Végintézkedni nemcsak vérszerinti rokon javára lehet hanem bárki más javára.

A végintézkedés olyan jogügylet, amelynél a végrendelkező akarata a meghatározó. Ezt tiszteletben kell tartani és ha nem nyilvánvalóan érvénytelen a végintézkedés, aszerint kell eljárni (favor testamenti).

Az örökölt vagyon különvagyoni jellegét tehát részben az indokolja a) hogy az általában az örökös szüleitől, nagyszüleitől, egyéb felmenő rokonaitól, testvéreitől vagy más közelebbi oldalági rokonaitól, egyszóval, az ő családjából származik és a Ptk. vonatkozó szabályai szerint őt illeti. b) A végintézkedéssel érintett vagyon is kizárólag a megnevezett örökös tulajdonába kerülhet, hiszen ez az örökhagyó akarata.

Az öröklött vagyon különvagyoni jellege mellett szól az is, hogy az örökség egyútt tartalmazza az aktív és passzív vagyont. A hagyatéki terhek kiegyenlítése azt is eredményezheti, hogy nem marad az örökös tulajdonában semmi. Az örökséget és ezzel együtt az örököszt olyan terhek is terhelhetik, amelyeket folyamatosan kell teljesíteni esetleg, míg az örökség ki nem merül.

Végül az örökölt vagyon különvagyonhoz tartozását indokolja az is, hogy az örökös ellenszolgáltatás nélkül jut hozzá – eltekintve az illetékfizetési kötelezettségtől – tehát nem közös fáradozás eredménye.

Az öröklött vagyon sajátos jellemzőkkel bíró vagyon, amely éppen ezért nem lehet a házastárssal közös vagyon.

Vita van azonban az öröklési szerződés útján szerzett vagyon megítélésében. Kétségtelen, hogy ez is öröklés jogcímén szerzett vagyon. A szerzés azonban korántsem ingyenes. Idős, esetleg beteg emberek kötnek ilyen szerződést, melynek lényege, hogy eltartásuk, gondozásuk fejében vagy életjáradék fejében teszik – haláluk esetére – örökösükké a velük szerződő személyt. Az csupán szerencse kérdése – és ezt a szerencse elemet a Ptk. nem is titkolja –, hogy milyen költségeket visel az örökös vagy milyen és mennyi személyes munkát teljesít. A visszerhesen szerzett és szerencse útján szerzett vagyon ellenkező házastársi szerződés hiányában közös vagyon. Ezért arra az álláspontra is lehetne helyezkedni, hogy az öröklési szerződés útján szerzett vagyonnak mindkét fél – így a szerződésben nem szereplő házastárs is – tulajdonosa. Az örökhagyó azonban az esetek nagy részében csupán a házastársak egyikével szerződik. Ez esetben nem tartottuk tiszteletben az örökhagyó végakarátát, másrészt figyelmen kívül hagytuk, hogy a hagyatéka egy speciális vagyontömeg, szerződés ellenére is terhelheti az ingyenesen jutó részt néhány kötelezettség.

A házastársak közösen teljesítik általában a feltételt, közös keresményük terhére szolgáltatják a tartást vagy életjáradékot, személyesen gondozzák a rászorulót. Néha éppen az teljesít többet, aki nem szerepel a szerződésben. Méltánytalanságok elkerülése végett részére meg kell téríteni az örökhagyóra fordított kiadások felét és a végzett munka minőségének, mennyiségének megfelelő méltányos összegét. Hosszú ideig tartó és különösen nehéz vagy odaadó gondoskodás esetén az sem jogellenes, ha egyéb közös vagyon terhére – a gondozást, tartást munkájával megvalósító fél – az örökség értékének felét elérő mértékű juttatást kap, mivel lényegében ő teljesített a szerződő helyett. Véleményem szerint az örökhagyó végakarátát tiszteletben kell tartani. Az lesz az örökös, akit ő a tartás ill. életjáradék fejében örökösévé nevezett, de az azzal járó gondoskodást megvalósító vagy a közös vagyon terhelését tűrő fél méltányos érdekei sem szenvedhetnek csorbulást.

Itt kell említést tenni a tartási vagy életjáradéki szerződés kapcsán szerzett tulajdon illetve más jogosultság megszerzésének kérdéséről.

A két szerződés konstrukciója és célja más. Míg az előző esetben az örökhagyó örökösévé nevezte a hagyatéka terheivel együtt a leendő eltartóját és az csak akkor kapja meg a hagyatékokat vagy az őt megillető részt, ha az eltartottat élete végéig tartotta. E másik szerződés kapcsán pedig előre, a szerződéskötéskor kapja meg annak a dolognak

a tulajdonjogát vagy egyéb jogosultságot, aminek fejében később a tartást nyújtja. (Kivételt képez a lakásbérleti jog folytatása ellenében nyújtott tartás.)

Szerződő fél a polgári jog szabályai értelmében az, akivel a szerződést kötötték. Így tulajdonos is egyedül ő lenne. Itt azonban a szerzés jogcíme nem öröklés, hanem egy olyan polgári jogi szerződés, amelyben tartás vagy életjáradék fizetési kötelezettség visszerheként jelentkezik a megszerzett tulajdonjog vagy egyéb jog. Igaz, hogy magát a szerződést a Ptk. szabályai szerint kell megítélni, a megszerzés szempontjából azonban a házastársak viszonyában a Csjt. azon szabálya lesz az irányadó, miszerint a házastársak osztatlan közös tulajdona mindaz, amit a házassági életközösség ideje alatt akár együttesen, akár külön-külön szereztek. Kivételt csak az képez, amit a Csjt. különvagyongént elfogad. Az pedig, a felsorolt különvagyon körében nem említi a tartás nyújtása vagy életjáradék fejében szerzett vagyont olyan vagyongént, amelynek valamelyik házastárs lenne az egyedüli szerzője.

Nem indokol egyszemélyi szerzést a Ptk-ban szabályozott alaki érvényességi kellék sem. Az ennek megfelelő szerződéskötés csupán az ügylet érvényessége szemszögéből fontos. A szerzett vagyon közös vagy különvagyoni jellegét a Csjt. dönti el.

Ezeket a gondokat némileg segítene, ha azok, akik a szerződések kötésében közreműködnek, igyekeznének tisztázni a leendő eltartottak valóságos szándékát a szerződő partnerek személyét illetően, és eloszlatnák az eltartó házaspár valamelyikének jóhiszemű téves elgondolásait.

d) A következő különvagyoni kör a személyes használatra szolgáló és szokásos mértékű, illetőleg mennyiségű vagyontárgy. Ezt a vagyont az 1974. évi Csjt. módosítás tette törvényi szinten különvagyonná. Korábban ugyanis ezt a vagyont nem emelte ki a jogalkotó a közös vagyon köréből. A bírói gyakorlat oldani akarta a közös vagyon vélelmének merevségét – talán még a Csjt. előtti joggyakorlat alapján is –, és már a módosítás előtt különvagyonba utalt vagyonnak ismerte el a személyes használatra szolgáló szokásos mértékű vagyontárgyak körét. Ez a megoldás ebben a formában természetesen csak a házastársak egymásközötti relációjában bírt jelentőséggel. Egyben azt is jelentette, hogy bár a házastársak keresménye közös vagyon, de joguk van abból saját szükségleteik körében beszerzéseket eszközölni. Ezeknél az ügyleteknél ugyancsak feltételezte a bírói gyakorlat a másik fél hallgatóságos hozzájárulását.

Az 1974. évi módosítás megfogalmazta azt is, hogy a vagyonszövetségi igények rendezésénél általánosságban törekedni kell a méltányosságra. Egyik házastársat sem lehet méltánytalan vagyoni előnyhöz juttatni.

e) Ugyancsak különvagyon lesz a korábbi különvagyon értékén szerzett vagyontárgy.

Bármely különvagyoni tárggyal előfordulhat, hogy a házastársak értékesítik és helyette mást szereznek be, vagy elpusztulása esetén a biztosító illetve a károkozó valamilyen összeget fizet. Akár valamilyen szurrogátumról van szó, akár más vagyontárgyat szereznek be a különvagyoni tárgy értékén, az ismét különvagyoni tárgy marad. Lehetséges az is, hogy a különvagyoni tárgy értékén nem tudnak egy másik hasznosítható vagyontárgyat beszerezni, hanem ki kell annak az árát egészíteni a közös vagyonból. Ilyenkor a különvagyonba történt beruházásról van szó.

Az is előfordulhat, hogy az értékesített különvagyoni tárgy áránál, vagy az érte járó kártérítésnél, biztosítási összegnél stb.-nél lényegesen értékesebb dolgot kívánnak vásárolni. Hogyha a közös vagyonból fedezték a nagyobb értéket és a különvagyoni tárgy értéke kiegészítésként jelentkezik, akkor úgy kell tekinteni, hogy a különvagyonból eszközöltek beruházást a közös vagyonba. Pl. valamelyikük különvagyonát képező motorkerékpár helyett hétvégi telket vásárolnak. Ennek az értéke természetesen lényegesen

meghaladja a motor értékét. Ezért a megtérítési igények elbírálásánál majd a motor értéke jelentkezik a közös vagyonba való beruházás értékeként.

A különvagyonhoz tartozó tárgy helyébe lépő vagyon azonban nem mindig marad különvagyon. A törvény kivételt is megfogalmaz e szabály alól. A közös életvitelt szolgáló, valamint a szokásos mértékű berendezési és felszerelési tárgy helyébe lépő vagyon ugyanis közös vagyonná válik abban az esetben, ha a házastársak házassági együttélése legalább 15 évig tartott. Amennyiben tehát a házastársak már 15 éve együttélnek, vagy akár megszakitással is 15 év házastársi életközösség állapítható meg közöttük, ez a feltétel megvalósul. A különvagyonhoz tartozó, de egyébként a mindennapi közös életvitelt szolgáló, szokásos mértékű berendezési és felszerelési tárgy értékesítése során vásárolt vagyontárgy már közös vagyon lesz. A bírói gyakorlat arra az álláspontra helyezkedett, hogy ha a 15 évi házastársi együttélés megállapítható, akkor nincs jelentősége annak, hogy a házastársi együttélés kezdetén lépett-e az említett különvagyontárgy helyébe egy másik vagyontárgy, vagy pedig a 15 év eltelte után. Tehát akár a házasság elején értékesítették a házastársak az említett különvagyont, akár 15 évi házastársi együttélés után, a helyébe lépő vagyontárgy mindenképpen közös vagyonná válik.

f) Az 1974. évi I. tv. rendelkezett a feltalálót, az újítót, a szerzőt és más szellemi alkotást létrehozó személyt, a házassági életközösség fennállása alatt megillető, esedékes díjról. Ezt közös vagyonnak tekinti, ha a díj a házastársi életközösség fennállása alatt válik esedékessé. Mindebből következik, hogy ha házastársi életközösség még nem áll fenn vagy már nem áll fenn, amikor a díj kifizetése esedékessé válik, akkor a kifizetett díj a különvagyon része lesz.

A közös vagyonról szóló törvényi rendelkezés idevágó kiegészítését a Legfelsőbb Bíróság PK. 116. sz. állásfoglalása alapozta meg, amely a probléma megoldására a következőképpen vázolta fel a lehetőségeket:

1. a házassági életközösség kezdete előtt alkotott mű értékesítése esetében, az életközösség kezdete előtt vagy az életközösség megszűnése után esedékessé vált díja, a szerző különvagyon, mégpedig az utóbbi esetben akkor is, ha az értékesítés az életközösség fennállása alatt történt;

2. a házassági életközösség kezdete előtt alkotott műnek akár az életközösség kezdete előtt, akár az életközösség fennállása idején történt értékesítése esetében, az életközösség fennállása alatt esedékes díja, a házastársak közös vagyonához tartozik;

3. a házassági életközösség fennállása idején alkotott műnek, az életközösség fennállása alatt történt értékesítése esetében, az életközösség fennállása alatt esedékes díja, ugyancsak a házastársak közös vagyonához tartozik;

4. a házassági életközösség fennállása idején alkotott műnek, az életközösség fennállása alatt történt értékesítése esetében, az életközösség megszűnése után esedékes díja, továbbá az ilyen műnek, az életközösség megszűnése után történt értékesítése esetében járó díja, a szerző különvagyon, hacsak az nem újabb házassági életközösség fennállása alatt vált esedékessé, ez esetben ugyanis a díj az új házastársak közös vagyonához tartozik.

Különvagyon a szellemi alkotásokért járó díj akkor, ha házastársi életközösség nem áll fenn, amikor a kifizetés esedékessé válik. A jogszabály a különvagyon tárgyak körében nem sorolja fel az ilyen díjakat, de abból, hogy a házassági életközösség fennállása alatt esedékes díjat kifejezetten a vagyontársak tárgyai körébe sorolja, egyenesen következik az ellenkezője.

A jelenlegi kissé merev szabályozás igen súlyos méltánytalanságra is vezethet egyes esetekben. Pl. hosszabb ideig fennálló házasságban a házastársnak nincs kereső foglal-

kozása éppen azért, hogy a másik számára megteremtse a nyugodt alkotáshoz szükséges légkört, de mire az alkotásért járó díj esedékessé válik elválnak. Ebből az összegből sem munkadíj, sem tartásdíj címén nem részesül a volt házastárs. Az előző címen azért nem, mert az egyik házastárs nem alkalmazottja a másiknak, az utóbbihoz pedig az a feltétel is szükséges, hogy önhibáján kívül rászorult legyen. Adott esetben tehát az a házastárs, aki az alkotót akár hosszú éveken át segítette semmit sem kap, a következő házastárs viszont bármilyen nagy összegnek vagy folyamatos juttatásnak a felét szerzi meg. Ellenkező értelmű szerződést persze köthetnek a felek, de törvényes garancia nincs az előző házastárs részesedésére.

Az 1974. évi I. tv. megalkotása előtt – minthogy akkor még nem volt e kérdésnek törvényi szabályozása – a joggyakorlat hajlandóságot mutatott olyan megoldásra is, hogy a házassági életközösség fennállása alatt alkotott műért járó díj fele arányban a házastársat illesse. Ilyen megoldás mellett kétségtelenül gondot okoz, különösen folyamatos felhasználás esetén a befolyó jogdíjak figyelemmel kísérése. A jelenleg hatályos merev szabályozást és az utóbb említett problémát azzal lehetne feloldani, ha a jogalkalmazás a vagyoni jogi igények rendezésénél, a külön szabályozott esetekre nézve is általános felhatalmazásnak tekintené a törvény azon rendelkezését, mely szerint "A bíróságnak gondoskodnia kell arról, hogy a vagyoni jogi igények rendezésénél egyik házastárs se jusson méltánytalan vagyoni előnyhöz.

g) Külön vagyonnak tekintti a bírói gyakorlat a Ptk. 1977. évi IV. tv.-el történt módosítás során újólag elismert, nem vagyoni – régi terminológiával élve erkölcsi, eszmei – kár megtérítése során a károsult házastárs tulajdonába kerülő összeget vagy tárgyat, illetve ezen a címen járó járadékot. Ugyanígy alakul a kapott összegben vásárolt dolog jogi sorsa. Ez a kártérítés ugyanis a károsult személy testi épségében, személyiséghez fűződő jogaiban okozott – egyébként nem mérhető – ki nem küszöbölhető, de enyhíthető eszmei sérelem valamelyes kompenzálását célozza. A vagyoni mérhető kár (orvosi kezelés, keresetcsökkenés stb.) megtérítése a közös vagyon körébe tartozik, mivel ez csak olyan helyzetbe hozza a károsultat anyagilag, mintha nem okoztak volna neki kárt.⁹

h) Utolsóként említjük a közös vagyonba beruházott vagy közös adósság kifizetésére felhasznált különvagyon értékét. Ez nem a különvagyon egy speciális változata, hanem egy jogcím, aminek alapján valamelyik házastársnak követelése van a közös vagyonnal szemben. A jogcímet ez esetben is a különvagyon igénylőjének kell bizonyítani, mint a különvagyon egyes alakzatainál. Egyébként a közös vagyon vételeme érvényesül.

A házastársnak tájékoztatási kötelezettsége van a vele szerződő, kívülálló harmadik személy irányában. Köteles szerződő partnerével közölni, hogy a szerződéssel érintett vagyontárgy az ő különvagyon. E közlés elmaradása esetén a közös vagyon vételeme kerül előtérbe és a rendelkezési jogra ez lesz az irányadó. A házastársak azonban utólag is bizonyíthatják az érintett vagyontárgy különvagyon jellegét. Problémát okozhat, hogy ez a közlési kötelezettség csak akkor áll fenn, ha a házastárs saját külön vagyonát terhelően köt valamilyen ügyletet. Ha vagyoni erősen családnak látszanak, de vagyonuk túlnyomó részben a másik házastárs különvagyon és nem az ügyletkötőé, a kívülálló ügyletkötő tévedésben lehet az ügylet fedezetét illetően. Tévesen ítélné meg a család vagyoni helyzetét. Nem ártott volna a közlési kötelezettséget általánosabban előírni.

⁹ Bírósági Határozatok 1976. évi 4. szám, 159. hat., 283. p. Polgári Jogi Döntvénytár VII. kötet (1975–78) 258. jogeset, 374. p.; Tóthné Fábán Eszter: Házassági vagyoni jog. In: Gaál Sándor–Tóthné Fábán Eszter: Családi jog I. József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar egyetemi jegyzet, JATE Kiadó, 1989., 41. és 62. p.; Albrecht István–T. Nagy Erzsébet: Kézikönyv a házastársi vagyontársaság megszűntetéséről. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1998. A baleset folytán kapott biztosítási összegről, 87. p.

Természetesen az ügyletkötők vonatkozásában segítségül hívható a Ptk. ügyleti érvényességére, érvénytelenségére vonatkozó szabálya, de ez a kivülálló harmadik ügyleti érdekeit aligha fogja kielégíteni.

2. A különvagyon nem mentesül teljes egészében a közös kiadásoktól, a közösen viselendő terhektől. A házastársi életközösség fennállása alatt – más megoldás hiányában – a külön vagyonnak is szolgálnia kell a család céljait. Így:

a) ha a vagyontársasághoz tartozó tárgyak fenntartásával és kezelésével járó költségeket nem tudják a házastársak a közös vagyonból fedezni, kötelesek ahhoz különvagyonukból arányosan hozzájárulni;

b) a házastárs költségeinek fedezésére a házastársak keresménye és egyéb közös vagyona szolgál, de ha az nem elegendő, kötelesek ahhoz külön vagyonukból egyenlő mértékben hozzájárulni. Sőt, a háztartási költségek, mint a létszükségletet fedező költségek, a dolog természeténél fogva olyan erős korlátot jelentenek a házastárs külön vagyoni rendelkezési jogában, hogy ha csak az egyiküknek van külön vagyona, ő egymaga köteles ebből a kiegészítéshez szükséges összeget fedezni;

c) a házastárs különélő és önhibáján kívül rászoruló házastársát különvagyona terhére is köteles tartani, ha az arra nem érdemtelen és a tartás nem veszélyezteti a kötelezett saját, valamint annak megélhetését, akinek eltartására házastársával egy sorban köteles. Ez a kötelezettség vagyontársaság hiányában is terheli a házastársat. A fenti tételeken felsorolt terhek mellett a megtérítési igény is korlátozott vagy kizárt. Így:

1. a közös életvitel körében elhasznált vagy felélt különvagyon megtérítésének csak különösen indokolt esetben van helye;

2. megtérítés nem lehetséges, ha a házassági életközösség megszűnésekor nincs közös vagyon és a megtérítésre köteles félnek külön vagyona nincs.

A különvagyont terhelő közös célra fordítandó kiadások körében a fenti a, pont alatti esetben a jogalkotó arányos hozzájárulást kíván, míg a b, pont alatti esetben egyenlő mértékű hozzájárulást. A bírói gyakorlat az arányos hozzájárulás alatt általában egyenlő mértékű hozzájárulást ért, ugyanis a vagyontársaság tárgyainak fenntartása és kezelése mindkettőjük számára egyenlő, azonos nagyságú érték megőrzésével jár. Ha mégis valamelyikük a külön vagyonából számottevően többet fordított a közös vagyonra, úgy megtérítési igénnyel élhet, ha annak feltételei megvannak.

Más természetű a közös háztartás költségeinek fedezése. Ez a házastársak kölcsönös támogatási kötelezettségén a kiskorú gyermek eltartásával, nevelésével, gondozásával kapcsolatos kötelezettségen sőt más, a közös háztartásban élő eltartott (l.: rokонтartás) iránti kötelezettségen alapul. Éppen ezért rendelkezik úgy a törvény, hogy akár az egyikük is köteles különvagyont erre a célra feláldozni egy igen bizonytalan megtérítési lehetőség mellett is. Éppen azért, mert a felélt vagy elhasznált különvagyon megtérítésére csak különös méltánylást érdemlő esetben van lehetőség, és ha a vagyontársaság megszűnésekor nincs közös vagyon illetve a köteles félnek külön vagyona sincs, akkor egyáltalán nincs megtérítési lehetőség, merevnek tűnik az a jogszabályi szövegezés, amely egyenlő mértékű hozzájárulást követel meg. A b, esetben tehát valójában az arányos hozzájárulás volna a méltányos. Lehetséges ugyanis, hogy az egyik házastárs külön vagyona többszöröse a másikénak. Így, az egyenlő mértékű hozzájárulás az egyikük vagyonát rövid idő alatt kimerítheti. Valószínűleg egyébként is részletesebb szabályozást igényel ez a témakör, amelynél figyelembe kell venni a magánvállalkozásokban, gazdasági társaságokban mozgó vagyontömeg sajátosságait.

ESZTER FÁBIÁN TÓTH

ÜBERBLICK EINZELNER ELEMENTE DES
FAMILIENVERMÖGENSRECHTS

(Zusammenfassung)

Die Studie behandelt die Vermögensgrundlagen des Unterhalts und des Lebens der Familie. Im Laufe der Geschichte entstanden verschiedene Traditionen und Normen zur Regelung des Problems. In Ungarn ist 1952 zum ersten Mal ein Gesetz über die Familienverhältnisse verabschiedet worden. Durch das Gesetz 4./1952 über die Ehe, Familie und Vormundschaft sind auch die Vermögensverhältnisse zwischen den Ehepartnern geregelt worden. Im Vergleich zu den Verhältnissen vor dem Gesetz beinhaltet das Gesetz für jeden ungarischen Bürger eine einheitliche Regelung. Im Hinblick auf die Regelung des Vermögensrechts ging diesem sog. Familienrechtsgesetz das Gesetz 12/1946 voran, das die ständischen und partikularen Vorrechte des Feudalismus aufheben ließ. Dieses frühere Gesetz ließ zwar die Regeln vereinheitlichen, ist aber auf die Tradition der Gütertrennung basiert. Das heißt: jede Partei hat ihr eigenes Vermögen und auch das behalten, was sie im Laufe der Ehe geerbt oder geschenkt bekommen hat. Jede der Parteien konnte mit ihrem Vermögen selbst wirtschaften und über ihr Einkommen oder verdientes Gehalt selber verfügen. In der Praxis verwaltete aber der Ehegatte das Vermögen seiner Ehefrau. Hat sich die Ehegattin nicht protestiert, wurde es als Zustimmung zur Verwaltung ihres Vermögens betrachtet.

Im Falle der Vermögensbereicherung wurde vermutet, daß es das Ergebnis der Tätigkeit des Ehegatten war. Bei diesen Regelungen war es zweifelhaft, ob die Ehefrau im Falle der Aufhebung der Ehe an dem während der Ehe erworbenen Vermögen teilhaben wird. Die Regelung im Jahr 1952 brachte eine tiefgreifende Änderung. Es wurden einige Privatvermögenselemente behalten, wurde aber angesichts des im Laufe der Ehe erworbenen Vermögens die ungeteilte Vermögensgemeinschaft festgestellt. Die Parteien benutzen das erworbene Vermögen gemeinsam, sie können folglich darüber nur zusammen verfügen. Es gilt besonders im Bereich der kostenfreien Geschäfte. Im Falle entgeltlicher Geschäfte mußte im Gesetz festgelegt werden: wenn eine der Parteien ein Geschäft mit Entgelt bewirkt, so ist es als ein mit Einverständnis der anderen Partei abgeschlossenes Geschäft zu betrachten. Das Gesetz erlaubt aber den Beweis des entgegengesetzten Falles, und kommt natürlich auch der Gutgläubigkeit der außenstehenden dritten Person eine Rolle zu. Die Regelung des Vermögensrechts wurde durch das Gesetz 1./1974 erweitert und verfeinert. Bedeutende Änderungen brachte aber das Gesetz 4./1986. In diesem Gesetz wurde als Grundfall die ungeteilte Vermögensgemeinschaft von 50 zu 50 Prozent beibehalten, es wurde aber den Ehepartnern zugelassen, einen vermögensrechtlichen Vertrag zu schließen. Das Wesen dieser vertragsmäßigen Möglichkeit besteht darin, daß es möglich ist, von der einzigen Lösung des Gesetzes abzuweichen. Den Inhalt des ehelichen vermögensrechtlichen Vertrages dürfen die Parteien frei, ohne Beschränkung bestimmen, ausgenommen wenn dieser nur in bestimmter Form gültig ist.

TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ

A törvénykezdeményezési jog az összehasonlí- tó parlamenti jogban

A parlamenti jog rendszerén belül a törvénykezdeményezési jogkör önálló területnek tekinthető. A törvénykezdeményezési jogkör elemzésével arra kívánunk választ adni, hogy kiknek áll jogában mozgatni, irányítani a parlament ülését, és a parlament szerveit, a bizottságokat. A hatályos szabályozáson túlmenően a legfontosabb gyakorlati problémákra, tendenciákra is fel kívánjuk hívni a figyelmet. Különösképpen nagy hangsúlyt kívánunk fektetni a nyugat-európai tapasztalatok bemutatásán túl a közép- és kelet-európai államok idevonatkozó szabályozására és megoldásaira, mivel ezekben az államokban a parlamenti jog évtizedeken át nem rendelkezett valós tartalommal. A politikai rendszerváltást követően vált lehetővé, hogy ezekben az országokban a korábbi látszat-parlamentek helyett, a parlamenti demokrácia alapján kiépített parlamentek működjenek.

Három fő kérdéskört kívánunk az alábbiakban a teljesség igénye nélkül elemezni: a törvénykezdeményezési jogkörrel rendelkezők köre, a törvénykezdeményezési jogkör korlátai, a törvénykezdeményezési jogkör gyakorlásának feltételei.

Tanulmányunk elkészítése során nagymértékben támaszkodtunk egyes országok alkotmányaira, a házszabályaira, valamint az egyes országokból rendelkezésünkre bocsátott információkra.

I. A törvénykezdeményezési joggal rendelkezők köre

A vizsgált alkotmányok áttanulmányozása alapján megállapítható, hogy törvénykezdeményezési jogkörrel rendelkezhetők köre országonként változik. Jelen összefoglalásunkban egyenként szeretnénk megvizsgálni a törvénykezdeményezésre jogosultak körét.

1. Az államfő törvénykezdeményezési jogköre

Az államfő tekintetében különbséget kell tenni király és köztársasági elnök között. A parlamentáris királyságokban ugyanis a királynak a törvényalkotásban betöltött szerepe különleges, sokszor történelmi hagyományok a determinánsak. A köztársasági elnökök törvénykezdeményezési jogának szabályozása igen változatos. Van, ahol az elnököt illeti meg (és a kormányt nem) a törvénykezdeményezési jog, másutt az elnököt nem, de a kormányt, illetve tagjait igen. Nehezen képzelhető el, hogy a végrehajtó hatalom mindkét összetevőjét egyszerre illesse meg ez a jog. A tisztán "államfő" elnöknek nincs is szüksége erre a jogra. Ennek ellenére a megvizsgált országok közül ki kell emelnem a

lengyel, lett, litván, magyar, és finn megoldást, ezekben az országokban a köztársasági elnökök rendelkeznek törvénykezdeményezési jogkörrel. Ami a számarányokat illeti, Magyarországon, Lengyelországban, Litvániában, Lettországon a köztársasági elnökök csak ritkán élnek törvénykezdeményezési jogkörükkel. Magyarországon pl. 1990 óta a köztársasági elnök összesen két alkalommal élt törvénykezdeményezési jogával, Lettországon a benyújtott törvényjavaslatok 0,8 %-a, Litvániában 6%-a ered az államfőtől.

Véleményünk szerint a köztársasági elnök törvénykezdeményezési jogosultsága problémákat is vet fel. A köztársasági elnökök a parlamentáris köztársaságokban általában alkotmány védelmezői szereppel is rendelkeznek, így abban az esetben amennyiben törvénykezdeményezési jogukkal élnek, nehezen tölthetik be egyben az alkotmány védelmezői szerepet is. A magunk részéről jobbnak tartjuk amennyiben a tisztán államfői feladatokat ellátó köztársasági elnök, mint semleges államfő a parlament által elfogadott törvények felett gyakorolna alkotmányossági kontrollt, és ennek keretében élne az alkotmányban bízott jogosítványával. Nevezetesen az elfogadott de ki nem hirdetett törvény vonatkozásában kérné az alkotmánybírók eljárását, vagy a parlament ismételt döntését.

Két köztársaságot, Finnországot és Franciaországot külön is meg kell említenünk. Finnországban a köztársasági elnök rendkívül széles jogkörrel rendelkezik, és a finn alkotmány 18. cikke szerint törvénykezdeményezési jogköre is van. A finn alkotmány ezen pontja utal arra is, hogy a köztársasági elnök törvénykezdeményezési jogkörét úgy gyakorolja, hogy a törvényjavaslatokat az Államtanács (kormány) dolgozza ki. Franciaországban a köztársasági elnöknek közvetlenül csak alkotmánymódosítás kezdeményezés esetén van törvénykezdeményezési jogköre.

Külön kell vizsgálni az államfő törvénykezdeményezési jogkörét a parlamentáris királyságok esetében. Egyes országokban, mint pl. Svédországban a király főként csak szimbolikus jogosítványokkal rendelkezik, így az alkotmányban sem történik utalás törvényalkotásban betöltött szerepükről. Más országokban, így pl. Belgiumban, Hollandiában, Dániában ma is a tradíciók alapján a törvényhozó hatalom a királyt és a parlamentet közösen illeti meg. Megállapítható azonban, hogy azokban az országokban ahol a királynak törvénykezdeményezési jogköre van, azt soha nem személyesen gyakorolja, hiszen a király a legfőbb hatalmat a kormányon, vagy a kormány valamely tagján keresztül gyakorolja. Így ezekben az országokban csak a történeti gyökerek következtében beszélünk a király törvénykezdeményezési jogköréről.

2. A kormány törvénykezdeményezési jogköre

Az alkotmányok szerint a kormány törvénykezdeményezési jogköre minden országban elismert. A rendelkezésünkre álló statisztikai adatok szerint a parlamentek a kormány által előterjesztett törvénytervezeteket fogadják el a legnagyobb számban. Nem vitatható, hogy a kormány szerepe a legfontosabb a törvénykezdeményezés területén. Ennek oka, hogy a kormány bírja a parlament bizalmát, így törvényhozói akarátát érvényesíteni tudja a parlamentben. A kormány rendelkezik azokkal az információkkal amelyek a törvényjavaslatok kidolgozásához elengedhetetlen, így sok esetben fogalmilag nem is képzelhető el, hogy más legyen a törvénykezdeményezésre jogosult, mint a kormány. Gondoljunk csak például a költségvetésre, ahol a gyakorlatban nem is lehet más előterjesztő, mint a végrehajtó hatalom letéteményese.

Figyelemmel arra a tényre, hogy a kormány és a parlamenti többség fő szabály szerint ugyanazon politikai többséget testesít meg, a parlamentek sok esetben törvénygyárrá alakulnak át, és ezáltal a parlament egyéb funkciói háttérbe szorulnak. A kormányt elméletileg a törvénykezdeményezési jogkör csak a parlament törvényalkotó hatáskörébe tartozó ügyekben illeti meg, a gyakorlatban azonban több országban is problémát jelent az, hogy az alkotmány nem definiálja a parlament törvényalkotó hatáskörét. Ez lehetővé teszi, hogy a kormány olyan ügyekben is terjesszen elő törvényjavaslatot, amelyben elegendő lenne a rendeleti jogalkotás. Ebben az esetben a parlament törvényalkotó tevékenységével elvonja a kormány önálló jogalkotó hatáskörét.

3. A képviselők törvénykezdeményezési jogköre

Az európai országok parlamentjei szervezetileg egy vagy kétkamarás parlamentek. Valamennyi kétkamarával rendelkező országban az első kamara tagjai rendelkeznek törvénykezdeményezési jogkörrel. A legtöbb országban a képviselőt, mint egyént illeti meg a törvénykezdeményezési jogkör, melyet önállóan, vagy más képviselővel együtt gyakorolhat. Kivételként vannak azonban eltérő szabályok is. A német házszabály szerint a Szövetségi Gyűlés tagjai 5 %-ának kell aláírnia a törvényjavaslatot, ez jelenleg 34 képviselőt jelent. E megszorítás ellenére 1990–1994 között 297 törvényjavaslat érkezett be a képviselőktől. Lettorszában minimum 5 képviselőnek kell előterjesztenie a törvényjavaslatot.

A második kamarák tagjai vontakozásában eltérő a helyzet. Vannak olyan országok, ahol a második kamara tagjai az első kamara tagjaihoz hasonlóképpen rendelkeznek törvénykezdeményezési joggal. Így pl. Belgiumban a szenátorok egyénenként vagy kollektíven gyakorolhatják törvénykezdeményezési jogkörüket, azzal, hogy kollektív törvénykezdeményezés esetében a benyújtók száma nem lehet több, mint a Képviselőházban képvisellel rendelkező politikai csoportok száma. Franciaországban, Olaszországban és Romániában a szenátorok a képviselőkkel hasonló tartalmú törvénykezdeményezési joggal bírnak. Svájcban a Kantonok Tanácsát és a Kantonok Tanácsának tagjait is megilleti a törvénykezdeményezési jogkör. Ezzel szemben Németországban a Szövetségi Tanács, mint második kamara rendelkezik törvénykezdeményezési jogkörrel, a Szövetségi Tanács törvényjavaslatait a Kormány terjeszti a Szövetségi Gyűlés elé. Hasonló a jogi szabályozás Ausztriában. Szlovéniában a második kamara szerepét betöltő Nemzeti Tanács, Horvátországban a Területi Tanács rendelkezik törvénykezdeményezési jogkörrel. Németországban 1990–1994 között a Szövetségi Tanács összesen 96 alkalommal, Szlovéniában a Nemzeti Tanács 1993–1994-ben összesen 4 alkalommal élt törvénykezdeményezési jogával. Mindez jelzi, hogy a második kamara, mint testület csak korlátozottabb mértékben gyakorolja törvénykezdeményezési jogkörét. Csehországban és Lengyelországban az alkotmány szerint a második kamara, a Szenátus is rendelkezik törvénykezdeményezési jogkörrel, azonban a cseh Szenátus felállítására napjainkig nem került sor.

4. Parlamenti bizottságok törvénykezdeményezési joga

Noha a parlamenti bizottságok fontos szerepet játszanak a törvényhozás menetében csak néhány ország biztosít részükre törvénykezdeményezési jogkört. Csak a lett, a horvát,

a szlovák és a magyar alkotmány rendelkezik a parlamenti bizottság törvénykezdeményezési jogköréről. Ezen országok gyakorlata nem támasztja alá a bizottságok törvénykezdeményezési jogkörének indokoltságát. Magyarországon a képviselők jogállásáról szóló törvénytervezetet terjesztette elő parlamenti bizottság, azzal az indokolással, hogy nem lenne szerencsés, ha a kormány terjesztene be törvényjavaslatot egy másik hatalmi ág működésével kapcsolatosan.

5. Parlamenti csoportok törvénykezdeményezési joga

Egyes országokban elismerik a parlamenti csoportok (frakciók) törvénykezdeményezési jogkörét. Portugáliában, Csehországban a parlamenti csoportok is rendelkeznek ezzel a joggal. Más országban a frakciók törvénykezdeményezési jogát nem nevesítik, ugyanakkor nincs jogi akadály annak, hogy a képviselők kollektívan gyakorolják törvénykezdeményezési jogukat, és akár egy teljes parlamenti csoport nyújtson be törvényjavaslatot.

6. Területi egységek törvénykezdeményezési joga

Elsődlegesen a szövetségi államokban, például Németországban, Ausztriában a második kamara által előterjeszthető törvénykezdeményezési jog kívánja kifejezni az ország területi egységeinek jogát arra, hogy törvényjavaslataival területi érdekek kifejezésének adjon helyet. Ugyanakkor láthatjuk, hogy több nemzetiségű, vagy több régióval rendelkező országokban elismerik az autonóm területi egységek vagy régiók önálló törvénykezdeményezési jogát. Portugáliában, Spanyolországban, Olaszországban az autonóm régiók esetében a megfelelő regionális gyűlések, regionális tanácsok, Szerbiában az autonóm területek gyűlése jogosult törvénykezdeményezési joggal élni. Olaszországban a statisztikai adatok arra utalnak, hogy noha nem nagy számban, de van gyakorlata is a regionális tanácsok által benyújtott törvényjavaslatoknak (a XI. legislatura időszaka alatt: 50, a XII. legislatura időszaka alatt 40 törvényjavaslatot nyújtottak be a regionális tanácsok). Svájcban az alkotmány 93. cikk (2) pontja szerint a kantonokat törvénykezdeményezési jogkör illeti meg. A közép- és kelet-európai államokban az autonóm területekkel és régiókkal szembeni bizalmatlanság jeleként kell értékelni, hogy az autonóm területekről, és a régiókról szóló alkotmányos szabályozás számos országban nem is létezik. Tudomásunk szerint e kérdéskörben csak a cseh és a szerb alkotmány tartalmaz rendelkezéseket. A cseh alkotmány 41. cikk (2) bekezdése szerint a magasabb területi öngazgatási egységek képviselője, a szerb alkotmány 80. cikke szerint az autonóm területek gyűlése rendelkezik törvénykezdeményezési joggal. Csehországban azonban a mai napig nem került felállításra az alkotmány szerinti magasabb területi öngazgatási egységek.

7. Az állampolgárok törvénykezdeményezési jogköre

Az állampolgárok törvénykezdeményezési jogköre a közvetlen demokrácia egyik megjelenési formája. Az állampolgárok törvénykezdeményezési jogát el kell határolnunk a népszavazás jogintézményétől, melyet a legtöbb ország ismer és szabályoz.

A nyugat-európai államok közül tudomásunk szerint csak az olasz és a spanyol alkotmány biztosítja közvetlenül a népnek a törvénykezdeményezési jogot. Az olasz alkotmányi szabályozás szerint 50.000 választó által aláírt és cikkekbe szerkesztett előterjesztés alapján élhet a nép közvetlen törvénykezdeményezési jogkörével. A statisztikai adatok szerint a XI. legislatura idején a nép 21, a XII legislatura idején a nép 16 alkalommal élt törvénykezdeményezési jogkörével. A XI. legislatura időszak alatt benyújtott 21 nép által benyújtott törvényjavaslatból kettőből lett törvény. A spanyol alkotmány is ismeri a nép általi törvénykezdeményezést, de ebben az országban 500.000 szavazatra jogosult aláírása szükséges a törvénykezdeményezés benyújtásához.

A közép- és kelet-európai államok új alkotmányai közül több alkotmány is tartalmaz rendelkezést a nép törvénykezdeményezési jogáról. Így a szlovén, a litván, a macedón, a szerb és a román alkotmányok beszélnek erről az intézményről. Megjegyzendő, hogy Szlovéniában elegendő 5000 szavazásra jogosult aláírása, ezzel szemben Romániában 250.000 aláírása szükséges, és ebben az esetben is csak akkor érvényes a törvénykezdeményezés, amennyiben e 250.000 szavazásra jogosult polgár a megyék 1/4-ében laknak, és ezen megyék mindegyikében vagy Bukarestben legalább 10.000 szavazásra jogosult polgár kíván élni a törvénykezdeményezés jogával.

8. Összegezés

A törvénykezdeményezésre jogosultak körének áttekintése alapján megállapítható, hogy a leggyakoribb forma amikor a kormány él törvénykezdeményezési jogával, ezt követően a parlament tagjait élnek leggyakrabban a törvénykezdeményezési joggal.

Egyes országokban a képviselők által benyújtott törvénykezdeményezések száma meghaladja a kormány törvénykezdeményezéseinek számát, de az elfogadott törvények tekintetében a képviselők által benyújtott

törvényjavaslatokból kisebb számban lesznek törvények, mint a kormány által előterjesztett törvénykezdeményezések esetében.

A képviselők által előterjesztett törvénykezdeményezésekből csak abban az esetben lesz törvény, amennyiben a kormány felkarolja és magáévá teszi a képviselői előterjesztést.

Egyes esetekben a kormány nem kíván közvetlen előterjesztő lenni, és így a kormányhoz közel álló képviselők élnek törvénykezdeményezési jogosultságukkal.

Abban az esetben amennyiben egy adott kérdésben a parlamenti pártok közötti konszenzust kívánják kifejezésre juttatni, előfordulhat, hogy egy adott törvényjavaslatot a parlamentben képvisellel rendelkező pártok képviselői aláírnak, így demonstrálva, hogy közös előterjesztésről van szó.

Az egyes országokban a kormányon és a képviselőkön kívül más szervek, személyek is jogosultak törvénykezdeményezési joggal élni, de szerepük általában a kormány és a képviselői törvénykezdeményezési joghoz képest marginális, ezen személyek és szervek törvénykezdeményezési jogukkal érdemben nem tudják befolyásolni a parlament működését. Mindezek ellenére, az egyes országok eltérőseire is tekintettel garanciális szempontból fontosnak tartjuk ezen szervek törvénykezdeményezési jogát. A szövetségi államokban fontos lehet a második kamara törvénykezdeményezési jogosultsága, a több nemzetiségű államokban az autonóm területek, régiók gyűléseinek törvénykezdeményezési jogosultsága. Összegezve tehát megállapítható, hogy a törvénykezdeményezési jogkör Európa államában megoszlik a végrehajtó hatalom és a törvényhozó hatalom szervei

között, kiegészülve speciális törvénykezdeményezési jogosultakkal, ugyanakkor a végrehajtó hatalom az amely leginkább képes mozgatni a parlamentet, meghatározni azon törvényeket, amelyek elfogadását a kormánnyal megegyező többséget képviselő parlamentnek el kell fogadnia.

II. A törvénykezdeményezési jogkör korlátai

A törvénykezdeményezés egyik fontos eleme az, hogy a törvénykezdeményezésre jogosulttól származó javaslat a parlament által befogadható legyen. A befogadhatóság kérdéséről gyakran már nem az alkotmányok, hanem a részletszabályokat tartalmazó házszabályok tartalmaznak rendelkezéseket. Egyes országokban csak a szokások alapján lehet a befogadhatóság kérdéséről dönteni.

1. A parlament hatásköre és a törvénykezdeményezési jogkör

A parlament törvényhozási hatásköre egyes európai országokban korlátlan, azaz az alkotmány, vagy külön törvény nem határozza meg, hogy mely kérdésekben jogosult a parlament törvényt alkotni. Ezekben az országokban a parlament törvényhozási jogköre elvileg korlátlan. A legtöbb nemzeti referátum nem tartalmaz utalást arra, hogy milyen tartalmi korlátai vannak a törvénykezdeményezési jognak. Magyarországon például elvileg a parlament bármely kérdésben hozhat törvényt, miután a törvényhozási tárgyak köre olyan általános fogalmakkal lett meghatározva a jogalkotásról szóló törvényben, amely alapján bármilyen kérdésben lehetőség van a törvényi szintű szabályozásra. Magyarországon olyan szokásjogi gyakorlat is él, mely szerint ha egy kérdést a korábbiakban törvényben szabályoztak, úgy azt a későbbiekben is csak törvényben lehet szabályozni. Számunkra úgy tűnik, hogy az itt felvázolt magyar megoldás több európai államban megtalálható. Ezenél az államoknál problémaként állapítható meg, hogy a a törvénykezdeményezési jog gyakorlása, majd a törvényjavaslat elfogadásával olyan kérdésekben is törvényi szinten történik a szabályozás, amelyeknél az nem is lenne szükséges.

Néhány ország szabályozása utal a Parlament törvényalkotó hatáskörének korlátaira is. Belgiumban a törvényjavaslat nem befogadható, amennyiben a törvényjavaslattal szabályozni kívánt tárgykör szabályozása:

- az európai unióhoz tartozik,
- a Közösségekhez vagy a Régiókhoz tartozik
- a Király vagy a bírói szervezethez tartozik.

A szövetségi államokban, mint például Németországban és Ausztriában az alkotmányok meghatározzák a szövetség és a tagállamok törvényhozó hatáskörét, így ezekben az országokban az alkotmány ezen rendelkezései irányt tudnak mutatni a törvénykezdeményezési jog gyakorlása határainak is.

Franciaországban az alkotmány 41. cikke külön is szabályozza, hogy amennyiben a törvényhozási eljárás során derülne ki, hogy valamely javaslat vagy módosítás nem tartozik törvényi útra, illetve ellentétben áll a 38. cikk értelmében átruházott hatáskörrel, a kormány azt elfogadhatatlannak minősítheti. A kormány, valamint az érintett ház elnöke közötti véleményeltérés esetén valamely fél kérelmére az Alkotmánytanács 8 napon

ből hoz döntést. Mint ismeretes a francia parlament törvényhozási hatáskörét az alkotmány 34. cikke szabályozza, és a nem törvényi útra tartozó kérdéseket rendeleti úton kell szabályozni. Franciaországban tehát a kormánynak jogában áll, egy a képviselő által benyújtott törvényjavaslat befogadhatóságát vitatni, és az Alkotmánytanács döntését kérni.

2. A költségvetés elfogadására vonatkozó törvénykezdeményezési jogkör

A költségvetési törvénytervezetet minden országban a kormány nyújtja be. A kormány idevonatkozó kizárólagos jogosítványát a közép- és kelet-európai államok közül a bolgár, a cseh, a lengyel, a macedón alkotmány külön is kiemeli. A legtöbb nyugat-európai államban az alkotmány csak arról rendelkezik, hogy törvény állapítja meg a költségvetést és a zárszámadást, de a törvénytervezet benyújtójáról nem esik említés. Noha ezekben az esetekben jogilag az alkotmány értelmezése szerint a képviselők is előterjeszthetnének költségvetési javaslatot, ez azonban fogalmilag kizártnak tekinthető. A portugál, spanyol alkotmány kifejezetten a kormány feladatkörébe utalja a költségvetési javaslatnak a parlamentbe történő előterjesztését.

3. Egyéb, a költségvetést, az ország pénzügyeit érintő törvénykezdeményezések

E témakörben egyes országok korlátozzák a képviselők törvénykezdeményezési jogosultságát. A francia alkotmány 40. cikke szerint a parlament tagjai által előterjesztett javaslatokat és módosításokat nem lehet elfogadni, ha elfogadásuk az állami bevételek csökkenését, illetve az állami kiadások keletkezését vagy növekedését eredményezné. A Nemzetgyűlés szabályzata szerint a Nemzetgyűlés elnöke és a pénzügyi bizottság rendelkezik az ilyen jellegű törvényjavaslatok befogadhatatlansága tekintetében döntési jogkörrel. A görög alkotmány is szigorú előírásokat tartalmaz, ugyanis a parlament köréből benyújtott törvényjavaslatok vagy módosítások és kiegészítő indítványok nem tűzhetők vitára, amennyiben az állam, a helyi önkormányzati testületek vagy egyéb közjogi jogi szénélyek terhére kiadásokat, bevétel- vagy vagyoncsökkenést foglalnak magukban és fizetések vagy nyugdíjak megfizetését vagy általában az egyes személyek előnyét szolgálják. A nyugat-európai alkotmányok közül hasonló megszorítást tartalmaz a portugál alkotmány is. Az alkotmányokon kívül a képviselők által előterjesztett pénzügyi javaslatokra nézve a házszabályok is tartalmazhatnak rendelkezéseket. Így pl. a német házszabály szerint a Szövetségi Gyűlés tagjai által előterjesztett pénzügyi javaslatokban meg kell indokolni a pénzügyi kihatásokat. Az ilyen jellegű törvényjavaslatokkal kapcsolatosan a fedezeti lehetőségeket illetően a Költségvetési Bizottság, valamint a Kormány nyilatkozik, és nemleges válasz esetében a javaslatot elintézettnak kell tekinteni. Lettországbán a képviselői törvénytervezeteknek utalniuk kell a pénzügyi kihatásokra és a forrásokra is.

Mint látható ezekben az országokban a pénzügyi kihatású, képviselőktől származó törvénytervezetek befogadhatósága érdekében külön előírásoknak kell eleget tennie a törvénykezdeményezéssel élő képviselőknek. Ezzel a képviselői törvénykezdeményezési jog korlátozására van lehetőség, a képviselők tehát nem minden korlát nélkül élhetnek ezen jogosítványukkal. Más kérdés, hogy a gyakorlatban a képviselők a legtöbbször nem

is rendelkeznek azon információkkal, amelyek az adott törvénytervezet pénzügyi kihatásaira vonatkoznak.

4. A törvénykezdeményezési jogkör informális korlátai

A törvénykezdeményezési jogkör informális korlátja alatt azt értjük, amikor az Alkotmány, a Házzsabály vagy más más jogszabály meghatározott területeken ugyan nem szűkíti a törvénykezdeményezésre jogosultak körét, ennek ellenére a gyakorlatban a törvénykezdeményezési jogkört meghatározott területeken csak a kormány gyakorolja. Mint a korábbiakban már utaltunk arra a költségvetés, és más hasonlóan fontos törvények (pl. adó és más pénzügyi törvények) előterjesztését Európában csak a kormány látja el. A nagyobb kódexek (kereskedelmi jogi, polgári jogi, családi jogi, büntetőjogi stb) megalkotása a legújabb időkben már nem egyes személyekhez fűződnek, hanem a szaktárcák apparátusának előkészítő munkáját követően a kormány előterjesztésként kerülnek a parlamant plénuma elé. A nemzetet képviselő képviselőknek nem áll rendelkezésre olyan megfelelő információkkal ellátott szakapparátus egyetlen országban sem, amely az ilyen nagyobb terjedelmű törvényeket javaslatként ki tudná dolgozni.

A közép-kelet-európai államokban parlamenti keretek között lezajlott nagy alkotmányozási hulláma is azt a gyakorlatot mutatja, hogy a politikai pártok megvegyezésén alapult az alkotmány szövegének elfogadása, és ezt követően került sor a törvénytervezet elfogadására. Magyarországon és Lengyelországban az elmúlt években több egyéni parlamenti képviselő is kidolgozott alkotmány normaszöveget, de az alkotmányozás rendjét illetően nem tekinthető modellnek a parlamenti képviselők által kidolgozott alkotmányszöveg parlamenti megvitatása és elfogadása, inkább figyelemfelhívó, vitaindító szerepe van az ilyen kezdeményezéseknek.

III. A törvénykezdeményezési jog gyakorlásának feltételei

A parlamenti ülések napirendjének meghatározása tekintetében a végrehajtó hatalom egyre inkább érvényesíteni kívánja akaratát, a házzsabályokból az olvasható ki, hogy a kormány a parlamenti tevékenységet kézben kívánja tartani. A házzsabályok – mint ahogy erre egyes nemzeti referátumok is utalnak – a kormány által előterjesztett törvénytervezeteket az egyéni képviselőktől származó törvénytervezetekhez képest előnyösebb pozícióba juttat. A magyar házzsabály rendelkezése szerint pl. a kormány által előterjesztett törvényjavaslat automatikusan tárgysorozatba kerül, ezzel szemben a képviselő által előterjesztett törvényjavaslat csak akkor kerül tárgysorozatba, amennyiben azt a kijelölt bizottság támogatja. A brit házzsabály 5. szakasz 2. pontja szerint "A kormányzat által előterjesztett törvényjavaslatokon kívüli egyéb törvényjavaslatok elsőbbségben részesítendőek a kormányzati ügyekkel szemben minden egyes ülésszak tíz – a Ház által kijelölt – péntekjén". E kiragadott példák is bizonyítják, hogy a házzsabályi rendelkezések a kormány által előterjesztett törvénytervezetek általában elsőbbséget élveznek a képviselők által benyújtott törvénytervezetekkel szemben.

1. A törvénytervezetekkel kapcsolatos formai és tartalmi "szűrők"

A törvénytervezetek (elsősorban a képviselők által benyújtottak) előzetes parlamenti "megszűrése" történhet formai és tartalmi okokra alapítottnak.

Formai okokra hivatkozva utasíthatja vissza a magyar Országgyűlés elnöke a nem szabályszerűen benyújtott törvénytervezetet. A belga képviselőházi szabály (Règlement de la Chambre des Représentants de Belgique) 64. pontja értelmében amennyiben a törvénykezdeményezés benyújtásától számított egy hónapon belül a szükséges indoklásokat nem készítik el és terjesztik elő a Hivatalnál, akkor ezt úgy kell tekinteni, mintha a képviselő törvényjavaslata semmis és be nem nyújtott lenne.

Lettorszában a házelnök ellenőrzi a törvényjavaslatok elfogadhatóságát, ellenőrzése csak formai kérdésekre terjedhet ki. Horvátországban részletes indokolást követel meg a házszabály. Ennek meglétét a házelnök ellenőrzi, s amennyiben a képviselő a Házelnök kiegészítés kérését javaslatának nem tenne eleget, úgy az indítványt olyannak kell tekinteni, mintha be sem nyújtották volna.

Tartalmi okok alapján is megakadhat egy törvényjavaslat. Több országban a törvényjavaslatnak a parlamenti plénumon történő megvitatását megelőzi a kijelölt bizottsági eljárás. Ennek során a bizottság juthat olyan álláspontra, hogy nem javasolja az adott törvényjavaslat parlamenti plénium előtti megvitatását. Németországban a törvényjavaslat általános vitájára csak akkor kerül sor, ha ezt az Öregek Tanácsa jóváhagyta vagy a napirendi pontra való áttérésig egy pártcsoport vagy a Szövetségi Gyűlés jelenlévő tagjainak öt százaléka kívánta. Olaszországban szintén a kijelölt bizottság terjeszti elő a törvényjavaslatot a plénumnak. A bizottságnak a jelentése beterjesztését a megbízatását követő 4 hónapon belül kell teljesíteni. Amennyiben ezen határidő eredménytelenül telt el, a törvényjavaslat előterjesztője, valamely frakció vezetője vagy 10 képviselő indítványára a Ház vitára tűzheti ki a benyújtott tervezeteket. Fontos rendelkezése az olasz házszabálynak az a rendelkezése is, mely szerint nem lehet átadni a bizottságnak olyan törvénytervezetet, amely korábban már elutasított javaslattal azonos tartalmú, és a visszautasítás óta 6 hónap nem telt el. A francia alkotmány 40. és 41. cikkelyeiben említett befogadhatósági rendszerről a korábbiakban már beszéltünk. Litvániában a főtitkár nem terjeszti elő az indítványt, amennyiben a parlament jogi bizottsága azt alkotmányellenesnek találja.

A teljesség igénye nélkül felvázolt formai és tartalmi "szűrő" rendszerek nyilvánvalóan nem a kormány által benyújtott törvényjavaslatokat érintik. A kormány általában érvényesíteni tudja törvényhozó akaratát a kormánypártok képviselőinél, általában a frakció intézményén keresztül. Amennyiben a kormány törvénytervezetét egy országban a parlament leszavazza, az kormányválságot eredményezhet és új választások kiírására, vagy konstruktív bizalmatlansági indítvány esetében új kormányfő és kormány megválasztására, illetve kinevezésére kerülhet sor. A "szűrők" ugyanakkor megfelelően képesek lefékezni a képviselők, és különösképpen az ellenzék által beterjesztett törvényjavaslatok megvitatását. Nem véletlen, hogy szinte valamennyi referátum utal arra, hogy az ellenzék által előterjesztett törvénytervezetek elfogadásának nincs gyakorlata. A végrehajtó hatalom erős parlamenti jogositványai folytán az ellenzéki képviselőknek valójában esélyük sincs arra, hogy törvénytervezeteiket a plénumon elfogadtassák. Lettország kivételként említhető meg, az ellenzék 11 indítványát fogadták el törvényként vagy törvénymódosításként (pl. a földek privatizációjáról, az állami ünnepekről, a házszabályról, az áfa-ról, a népszavazási törvényről). A számadatok azt mutatják, hogy a kormány-

párti képviselők által benyújtott és elfogadott törvényjavaslatok és törvények száma is igen alacsony.

2. A törvényjavaslat visszavonásának joga

A törvénykezdeményezési jogkör fontos kérdése az is, hogy a törvénykezdeményezésre jogosult meddig ura indítványának, azaz jogában áll e az eredeti indítvány módosítása, illetőleg visszavonása. A legtöbb referátum kitér e kérdéskörre, és mindkét kérdésre pozitív választ ad. Ami a visszavonási jogot illeti a legtöbb állam szabályozása szerint mindaddig vissza lehet vonni a törvényjavaslatot, ameddig a ház meg nem kezdi a végszavazást. Néhány ország ennél szigorúbb szabályt állapított meg. Bulgáriában csak az első olvasat megkezdéséig lehet visszavonni a törvényjavaslatot egyoldalúan, azt követően már csak a parlament döntése alapján. Csehországban a második olvasatig, azt követően már csak a parlament jóváhagyásával. Finnországban is vissza lehet vonni a javaslatot, amennyiben minden benyújtója aláírja a visszavonást, és amennyiben már megszűnt a benyújtás alapja. Mint látható fő szabály szerint bizonyos időpontig az előterjesztő szuverén joga a visszavonás azután már csak a parlament jóváhagyásával teheti azt meg.

3. A képviselői törvénykezdeményezési munka parlamenti támogatása

A képviselők által benyújtott törvényjavaslatokkal kapcsolatosan felvethető az a kérdés is, hogy a képviselők törvénykezdeményezési munkájukhoz nagyobb segítséget kellene kapniuk a parlament apparátusától. A kormányok mindenütt kiépítették hatalmas információs apparátusukat, ezzel szemben a parlamentek nem rendelkeznek legalább megközelítően egyenrangú ilyen apparátussal. Az egyes referátumok utalnak arra, hogy a parlament néhány fős jogi osztálya adhat tanácsot, segítséget a képviselőnek a törvényjavaslatok elkészítéséhez. A szakértői apparátus kiépítése különösen a közép- és kelet európai államokban okoz gondot, miután az elmúlt több mint negyven év alatt a parlamentek csekély befolyással bírtak, a parlamenti apparátus létszáma is ehhez igazodóan rendkívül kis létszámú volt. Ezekben az államokban néhány esztendő alatt nem lehetett kiépíteni olyan magas színvonalú információs központokat, amelyek a képviselői munkát olyan módon tudnák segíteni, mint a nyugat-európai országok parlamenti információs központjai. A korábbiakban hagyományos könyvtári feladatokat ellátó parlamenti könyvtáraknak is új feladatokat kell ellátniuk, és informatikai szolgáltatásaikkal kell segíteniük a képviselőket. Ma ezekben az államokban a politikai pártok frakcióinak szakértői azok akik a képviselők részére tanácsot adnak a törvényjavaslat elkészítésekor. A képviselők, frakciók bizonyos anyagi támogatással rendelkeznek, és ezen keret terhére tudnak a képviselők külső szakértők részére megbízásokat adni. A képviselő azonban a továbbiakban sem mondhat le a parlamenti apparátus segítségéről, ezért nagy hangsúlyt kell fektetni különösen Közép- és Kelet-Európában a parlamenti információs központok és dokumentációs szolgáltató egységek további fejlesztésére.

LÁSZLÓ TRÓCSÁNYI

LE POUVOIR D'INITIATIVE LEGISLATIVE DANS LE DROIT PARLEMENTAIRE COMPARATIF

(Résumé)

Le pouvoir de l'initiative législative fait une partie très importante du droit parlementaire. Dans le cadre de la présente étude on cherche à savoir qui sont les dépositaires de ce droit; pour examiner les Constitutions des différents pays ainsi que les règlements de leur parlement, la méthode comparative sera appliquée afin de pouvoir tirer ensuite les conséquences pertinentes. Notre étude présentera les limites formelles et informelles du droit de l'initiation des lois (la compétence du parlement, les propositions des lois dans domaines budgétaires et financières, l'étendue des informations qui sont disponibles pour les députés etc.) Pour ce qui est du côté procédural du droit de l'initiation des lois, l'étude portera sur les méthodes du filtrage et sur les dispositions des règlements parlementaires concernant le processus de la délibération des projets des lois. La pratique du droit de l'initiation des lois sera également examinée dans le cadre de la conclusion de cette étude.

A papagájklauzula esete a munkaszerződéssel

A munkaszerződés klauzuláinak, tartalmának vizsgálata többféle szempontból lehetséges. Ha mód van rá, ezek mindegyikével érdemes foglalkozni, mert a többféle közelítés alaposabb feltárást tesz lehetővé. Az első közelítésben a *szerződési pontok tárgyából* indulunk ki. Lévéni, hogy a munkaszerződés az alárendelti, a heteronóm helyzetű munkavégzés viszonyainak konstruáló ügylete – eltekintve most és a tanulmány során is az ugyancsak heteronóm helyzetű munkavégzést megjelenítő további jogviszonyoktól, azaz a foglalkoztatási viszonyoktól a maguk összességében, amelyek kinevezéssel jönnek létre –, a szerződésből félre nem érthetően ki kell tűnnie eme ténynek, azaz annak, hogy nem a lehetséges másik munkavégzési helyzetben, az autonómban, hanem az alárendeltiben történik majd a munkavégzés, azaz a munka nem (csupán) végezve, hanem végeztetve is léssen. Magam ezt helyzetmeghatározó klauzulának mondom, s a hogyan? (1) kérdésre ad választ.¹

A szolgáltatás és az ellenszolgáltatás meghatározása minden kötelmi jellegű ügyletnek elengedhetetlen tartozéka, és pedig így párban, ha már szinallagmatikus ügyletről van szó.² A szolgáltatás illetve ellenszolgáltatás megjelölése a végzendő munka fajtajelleg szerinti meghatározásában és díjazásában, a személyi alapbérben való megállapodást jelenti. Előbbi a munkakör meghatározását teszi, ami úgy fogandó fel, mint a leendő munkavégzés tárgyi kerete. De a munkavégzésnek nem csupán tárgyi kerete van, fogalmilag tér és idő vonatkozással is bír, azaz a munkavégzés helye, továbbá ideje, mint egy adott naptári időszakra vonatkoztatott időtartam. Fentiek a mit? (2), a mennyiért? (3), a hol? (4) és a hány órára? (5) kérdéseinek felek általi megválaszolását jelentik. A szolgáltatás ügyleti meghatározásának keretszerűsége – tárgyi, tér- és időbeli értelemben – a munkaszerződés egyik szembeötlő jellegzetessége. Ugyanez az ellenszolgáltatásra is igaz, a munkabéri ellenszolgáltatásnak csupán egy meghatározott, bár kétségtelenül (a leginkább) meghatározó része, ti. a személyi alapbér tartozik a felek megállapodási kompetenciájába, az egyéb elemek nem szerződési, hanem egyoldalú meghatározottság alá esnek, de a kollektív szerződés is teret kap.

A *helyzet- és a keretmeghatározó* klauzulák mellett lehetséges szerződési pontok még a felek jogviszonyának tervezett kezdetét és végét megjelölő klauzulák, amelyek a mettől? (6) és a meddig? (7) kérdésre válaszolnak, azaz a *jogviszony időbeli kereteit*

¹ A kérdőszavas megjelölés ötletadójaként, ha nem is ebben a teljességben, lásd Román László: Munkajog (Elméleti alapvetés), Tankönyvkiadó, Bp., 1989. 221. s köv. p.

² Ismét egy eltekintés, ti. az attól való, hogy a munkaszerződés-munkaviszony szinallagma-ügyleg nem tiszta, azaz jócskán pöttyös, számos, az ügylet realizálódása, azaz a jogviszonylét szakában megjelenő aszinallagmatikus beütéssel.

jelölik ki. Végül, a sorban nyolcadikként a fentiekén túli, *egyéb* lehetséges klauzulákat vehetjük egybe, amelyek konkrét tárgyakat tekintve igen változatosak lehetnek.³

A következő vizsgálati szempont a *felek rendelkezési diszpozíciójának kérdése* a fenti klauzulákkal kapcsolatban. Noha az imént az egyes pontokról többnyire mint lehetséges szerződési tartalomról esett szó, közöttük jól elhatárolhatóan különbséget lehet és kell is tenni aszerint, hogy szerződésbe iktatásuk a felek számára csupán csak lehetőség, vagy annál több, kényszerűség-e. Tovább színeződik a kérdés azáltal, hogy elvontan, fogalmilag, *in abstracto* szemlélődünk-e, vagy *in concreto* – azaz a hatályos jog vonatkozó rendelkezéseire vagyunk-e tekintettel. Ami az utóbbi nézőpontot illeti, helyzetünk igen egyszerű, erre a jogalkotó ad választ, előírva, mely kérdésekről kell a feleknek a munkaszerződésben rendelkezniük, ekként ebből a szempontból *előírt* és *egyéb* elemekkel lehet dolgunk.

In abstracto, azaz a tételes jogtól eltekintve a kérdés úgy vetődik fel, hogy melyek azok az elemek, amelyek fogalmilag a felek *expressis verbis* megállapodását igénylik? A fentebbi nyolcas listából az egy, kettő és három alattiak ilyenek, ezekre ugyanis a jogalkotó nem adhat megállapodáspótló szabályozást. Ezeket *szükséges* elemeknek nevezve, a negyedikről a hetedikig terjedőket viszont *quasi szükségesnek* mondhatjuk, mert igaz ugyan, hogy ezekre vonatkozólag fogalmilag lehetséges a megállapodáspótló szabályozás, azonban fontosságuknál fogva, azáltal, hogy a munkavégzés tér- és időbeli, valamint a jogviszony tervezett időbeli kereteit jelenítik meg, a felek tudatának legalábbis át kell fogniuk ezeket, a maguk mikénti, adott jogszabályi megjelenésében.

Látnivaló, hogy az *in abstracto* nézetbeli elemköttőség az *in concreto* nézetben már változhat, okszerű szabályozás esetén minden szükséges elemnek egyszersmind előírt-nak is kell lennie, de az előírt elemek köre ezeknél bővebb is lehet, példa rá a munkavégzés helyének, a telephelynek az előírt elemek közé kerülése a hatályos Mt.-ben, noha a korábbiiban – lévén reá vonatkozólag első renden megállapodáspótló szabály – nem volt az. Az egyéb elemek az *in abstracto* nézetben is egyebek maradnak, a felek tudata általi átfogottságuk kívánalma nemhogy nem szükséges, de talán általában érte nem is lenne életszerű.

Harmadik tartomelemzési, ha tetszik tartalom-rendszerezési szempontunkat elnevezésében *általános ügylettani szempontból* valónak lehetne mondani. Azért így, mert végülis minden kötelmi jellegű ügyletre vonatkozólag általánosan alkalmazhatónak tekinthetjük. A szerződések tartalmát a középkor óta szokás esszenciális, naturális és akcidentális elemekre bontani.⁴

E felosztás már-már megkapó egyszerűsége szembeötlő. Nem is áll nagy becsben a tudomány előtt. Kézenfekvősége fenntartásokra késztet. Nem ok nélkül. A fundamentum divisionis ugyanis finoman szólva is vegyesnek mondható. Pedig vannak elvitathatatlan előnyei, ilyenek elsősorban az egyenessége, azaz követhetősége, de általánosításra való alkalmassága is. Bármelyik szinallagmatikus ügylet irányában indulunk is el e felosztást követve, az ilyen ügyletek egész vidéke tárul elénk, már messziről is megbízható tájékozási pontokat téve láthatóvá. Ezek az előnyök didaktikailag elsőrangúak, alapköve-

³ Ideértve még a jogviszony ex lege adott strukturális elrendezettségét esetleg módosító szerződési klauzulákat is, amikor egy egyébként az utasítási körbe tartozó elemet a felek megállapodásos rendezési szintre tesznek át, ami tehát az utasítási jog korlátozását jelenti, pl. a munkaidőbeosztással kapcsolatos valamely kérdésben. Az ellenkezőjére a változó munkahely kikötése a példa, ami viszont nem az egyéb kategóriába tartozik. Jellegében mindkettő joglemondás az érintett fél részéről.

⁴ Marton Géza: A római magánjog elemeinek tankönyve. Intitúciók Tankönyvkiadó, Bp. 1963. 78. s. köv. p., Werner Flume: Allgemeiner Teil des bürgerlichen Rechts, II. Bd., Das Rechtsgeschäft, Springer-Verlag, Berlin-Heidelberg-New-York, 1965. 80–81. p.

telmények. Már ez is elégséges indok lenne az e szempont szerinti vizsgálódásra, amiben azért lehetőségként a didaktikai nyereség mellett más vonatkozásban is gyümölcsözhető felismerések is rejlenek. Csupán csak az illő és kellő óvatossággal kell eljárni.

Az *esszenciális elemek* az ügylet típus-, jellegmeghatározó elemeit teszik, amik nélkül az adott ügylet nem az, ami. Respektíve, ezek az elemek határozzák meg minden más szerződési klauzula rendjét, azt tudniillik, hogy azok az ügylet fajtájához illeszkedőek-e, vagy attól idegennek mondhatók, ha tetszik, az *ügyleti immunrendszer* az esszenciális elemek szerint alakul, azok indukálják. Elsődlegesen az esszenciális elemek jelentik meg a felek szerződési szabadságának egyik elemét tevő tartalomalakító szabadságot, jelesen a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás meghatározása tartoznak elsődlegesen e körbe. A munkaszerződés esetében viszont végülis mindkettő csak részlegesen, a keretszerűség okán, egyébként az előírt elemeket kell esszenciálisoknak tekintenünk, amelyek közül a térbeli keret a többihez képest kevésbé fajsúlyos.

Az *akcidentális elemek* köre a szerződés olyan tartalmi köre, amely tisztán a felek akaratának függvényében jelenik meg az ügyletben. Elemi példaszerű megjelenései e körnek az időtűzés és a feltételek, de más – az ügylettől függő – kérdések is kerülhetnek az akcidentális elemkörbe. Esetlegességük nyilvánvaló, nélkülük is kerek egész az ügylet, éppen e jellegzetességük jelenti külön minőségüket, felvehetőségük s nem felveendőségük. A felek általi tartalmi alakíthatóságuk mikéntisége minősítésük szempontjából nem döntő, amint a munkaszerződés esetében klasszikusan akcidentális elemnek tekintendő, a kogencia által uralt próbaidő esetében is kiviláglik. Jól láthatóan az akcidentális elemkör is a felek tartalomalakító szabadságát, a felek általi jogtételezést jeleníti meg.

A harmadikként megnevezett *naturális elemek* köre a felosztás vitatott tagja. Az ide sorolt kérdések nem mások, mint a jogrendnek az ügyletkezhez kapcsolódó rendelkezései, mint a végkielégítésre, a rendes szabadságra és sok más mindenre vonatkozó Mt-beli szabályozások, azaz mintegy jó felényi kódex. A felek a szerződés megkötése során ezekkel eleve számolnak, ha okszerűen járnak el, vagy ha nem is így, akkor is alá vannak vetve ezeknek a valójában a jogviszonytartalmat tévő rendelkezéseknek.

Flume idézi Windscheid-et, akinek érve szemléletes példája a túlhajtott teóriák alátámasztásául szolgáló „végső” érveknek, miszerint a jog a *naturalia negotii* körében a feleknek azt az – ha nem is valódi (tudatos) – akaratát juttatja érvényre, amit a felek maguk is kinyilvánítottak volna, ha az adott kérdéstről maguk rendelkeztek volna.⁵ Egyetérthetünk Flumével, hogy az álláspont az akaratelmélet XIX. századi túlerőltetésének eredménye, s hogy a *naturalia negotii* nem a felek valamiféle virtuális akaratát jeleníti meg, hanem az ügylettel kapcsolatos jogalkotói mérlegelés eredménye.⁶

A megítélés kérdésében épp a felek akaratát a döntő, az ügylettartalom alakításában a felek *aktív* akaratát a meghatározó, a „körítés”, az immáron jogviszonytartalmat tévő, az ügylet realizálódása során szerephez jutó *naturalia negotii* tekintetében legfeljebb a felek passzív akaratát játszhat szerepet, ez pedig a tudomásulvétel.

A *naturalia negotii* nem az ügyletszakhoz, hanem a realizálódási, a teljesítési, a jogviszonyszakhoz kapcsolódik, akkor tesz szert jelentőségre. Nem célunk most az ügylet és a jogviszony viszonyának megnyugtatóan kidolgozott problematikájába belebocsát-

⁵ „Das Recht bringe in der Ordnung jener *naturalia negotii*, wenn auch nicht den wirklichen (bewussten), doch den eigentlichen Willen der Parteien zur Geltung, spreche nur aus, was die Parteien selbst ausgesprochen haben würden, wenn sie gerade diesen Fall in den Bereich ihrer Festsetzung gezogen hätten.” Flume, i.m. ugyanott.

⁶ Flume, i.m. ugyanott.

kozni,⁷ csupán annyit kellene itt és most mégis hangsúlyozni, hogy a munkaviszony valószínűleg túlzás nélkül a leg-naturália-gazdagabbnak tekinthető jogviszony, a benne realizálódó szolgáltatás és ellenszolgáltatás és ezek összes folyamányára tekintettel, a civilis alárendeltség, szubordináció megtestesüléseképp. Nem túlzás azt mondani, hogy a jogalkotó egyfajta vélelmezett uzsorahelyzetből indul ki, amikor nagyrészt klauzikáló kógenciával az idő-keretet is naturáliává teszi a teljesítési szakra tartozó sok egyéb más kérdés mellett, mint amilyen pl. a szabadidőkre⁸ vonatkozó szabályozás.⁹

Ami már most a tudomásulvételt illeti, erre a felek csak a kógencia ill. a klauzikáló kógencia megszabta keretek között vannak rákényszerítve, egyébként változtathatnak a naturália körébe tartozó kérdések szabályozásán a maguk jogviszonyára vonatkozóan, azaz ügyletükbe felvehetnek ilyen klauzulákat. Ha ügydöntőnek a felek aktív akaratát tekintettük, a naturalia negotii-t pedig nem tekintjük az ügyletbe tartozónak, akkor az ily módon szerződési tartalommal váló klauzulákat integrálni kell aszerint a bizonyos általános ügylettani felosztás szerint.

Elvben két eset lehetséges, az esszenciális vagy az akcidentális kör. Előbbi mégis elvetendő, mert annak a körnek a lényegességi minősítése objektíve történik, bővíteni nem lehet semmiféle féli aktív akarat hatására sem.¹⁰

Az akcidentális elemkör marad csupán, ami minden további nélkül ugyancsak nem alkalmas a „megbábrált” naturália felvételére, hiszen rendeltetése nem a jogviszonytartalom befogadása. Viszont az a körülmény, hogy az akcidentális körbe az ügylet szempontjából esetleges elemek tartoznak, már nyitottabbá teszi ezt a kört, a megváltoztatott naturália objektíve esetleges az ügylet szempontjából, ezen a felek szubjektív megítélésére nem változtat, mint a felek aktív akaratának kifejeződése pedig az akcidentálissá minősítést indukálja. „Tiszta” akcidentáliának mégsem tekinthetjük, mert „megbábráltsága” nem változtat azon, hogy a szóban forgó kérdés naturáliaként anélkül is adott a jogalkotói akarat aktív termékeként. Ennek megfelelően a betagolást akként kell végrehajtani, hogy eleve kifejezésre juttatjuk: ez nem az a pedig, mint ami accidentália negotii-éknál megszokott, az „igaziakat”, azaz az eredetieket *primér*nek, azaz elsődlegesnek, emezeket pedig *szekunder*nek, azaz másodlagosnak minősítve.

Ha most az „alkönyvtár megnyitásával” az az érzésünk támadna, hogy valamiféle megoldást találtunk, akkor rögtön itt a következő probléma. Mit kezdünk a szerződésbe került klauzulával, szándékoltan így, s nem szerződési klauzulát mondva, ami nem bábrált, hanem változtatás nélküli naturália-átvétel?!

Ilyen klauzulákkal tele vannak a munkaszerződések, sokszor csupán a „hadd teljen a papír” indítékával. Ezek lennének a cimben jelzett *papagájklauzulák*, hiszen az égvilágon semmit nem változtatnak a felekre egyébként is irányadó feltételeken, mint változtatás nélkül felvett naturális elemek.

És ez így is van egészen addig, amíg valamiféle deus ex machina nyomán önálló életre nem kelnek. Kimegy ugyanis alóluk a szőnyeg, jogalkotói – vagy kollektív szerződési – álláspontváltozás, módosítás folytán az adott naturália-elem újraszabályoztatik,

⁷ Lásd pl. Román László: Kollektív jelleg az individuális munkajogviszonyban, Jogtudományi Közlöny, 1984. 306. s. köv. p.

⁸ Bevert szóhasználatban: E pihenődők.

⁹ Az elégtelen, a nem adekvát naturáliára lásd a jubiláns munkái közül Veres József: A szövetkezeti tag munkavégzésének jogi szabályozása. Magyar Jog, 1990., 504. s. köv. p., – Veres József: A mezőgazdasági munka jogi szabályozása, Acta Jur. et Politica, Tom. XLIX., Fasc. 48.

¹⁰ Az meglehet ugyan, hogy az esszenciális elemek egyik nevesített szerződésfajta sem tükröztetik, ekkor eshetőleg egy új szerződésfajta állunk szemben, mint amilyen a közelmúltban született bérletvétel.

megváltoztattatik. Eladdig a papagájklauzula csak a szőnyeg tükörképe volt, most már maga lesz a szőnyeg. Ha az lesz. Vagy eltűnik a szőnyeggel együtt a tükörkép is.

A metamorfózisok lehetséges variációi ügyében a *kedvezőbbség elve*¹¹ teremt rendet. Miután az elv maga okozza a többféle lehetőséget is. Az elv a magyar munkajogban tételesen az Mt. 13. § (3) bekezdésben jelenik meg, eszerint a kollektív szerződés, illetve a felek megállapodása a munkaviszonyra vonatkozó törvényi szabályoktól eltérhet, és pedig kettő feltétellel: a törvény az eltérést ne tiltsa, s a megállapított (új) feltétel a munkavállalóra kedvezőbb legyen. Lényege szerint tehát ha több szabályozás vonatkozik az adott munkavállaló jogviszonyának valamely kérdésére, akkor a reá nézve kedvezőbbet kell alkalmazni.

A szőnyegre meg a tükörképére visszatérve, ha az új szabályozás kedvezőbb lesz, akkor a papagájklauzula hatályon kívül kerül, elenyészik, mert meghaladottá válik, hatályát veszti, mint tükörkép, eltűntnek tekintendő.

Ha az új szabályozás kedvezőtlenebb, akkor viszont reflektáltból érdemivé válik az addigi papagájklauzula, rögvest el is veszti eme jellegét, babrált naturáliává válik, s a fentiek szerint szekunder akcidentáliává.

Az is egy lehetőség, hogy a kedvezőtlenebb szabályozás egyszersmind eltérő szabályozást nem tűrően, kogensen szabályoz, ilyenkor az előbb vázolt átminősülés nem történik meg. Ez a lehetőség azonban csak jogalkotói aktus nyomán következhet be, jogszabály, konkrétan törvény léphet fel ilyen igénnyel, lévén az Mt. az érintendő jogi aktus. A kollektív szerződés egyéni szerződési klauzulát lerontó hatását az Mt. ugyanis kizárja a 82. § (2) bekezdésében.¹² Fentiek fényében is egyet kell értenünk mindazzal, amit Kiss György ezzel kapcsolatban kifejt,¹³ s bár ugyan lehet tévesnek és pontatlannak minősíteni a törvényi fogalmazást, azért „helyretétele” éppen a kedvezőbbség elvének szem előtt tartásával nem okoz különösebb problémát. Nem kell ez ügyben piros lapot adni a jogalkotónak, talán azért sárgát igen, mert egy korrekcióra szoruló klauzulával él, ami igaz, de nem úgy, ahogyan az fogalmazva van, hiszen aszerint a felváltó kollektív szerződések viszonylatában nem lenne alkalmazandó a lex posterior derogat legi priori tétele.

Úgy illenék, hogy végezetül soroljuk be a papagájklauzulát a szerződési tartalom általános ügylettani szempontú felosztási rendjébe. Igen ám, de lévén babrálatlan, benne nem tükröződik a felek valóságos aktív akarata, ekként nincsen meg a szekunder akcidentáliává minősítés adott rend szerinti minimális feltétele. Akkor mégiscsak bekerülne a naturália az ügyleti tartalomba? Nos, formálisan nézve igen, egy egyszerű, akarom mondani: civilis kötelmi ügyletet alapul véve ez a helyzet. Önálló minőséget mégsem jelent, éppen mert változatlan átvétel, s nem felvétel.

A kedvezőbbség elve által uralt munkajogi jogforrási hierarchiában van viszont egy többletminősége: papagájklauzula-jellege a szerződéskötés utáni, vonatkozó naturáliaváltozás bekövetkeztének függvénye, ami nem tekintendő másnak, mint jövőbeni bizonytalan eseménynek, így tehát ki lehet mondani: a papagájklauzula a munkaszerződésben feltételes klauzulaként interpretálandó. Ha úgy adódik, a részleges érvénytelenné válás kórja végezhet vele, de nőhet nagyra is – még szekunder akcidentália is lehet belőle.

¹¹ Alfred Söllner: Arbeitsrecht, 6. Aufl., Verlag Kohlhammer, 1978.

¹² „(2) Kollektív szerződés a munkaszerződést a munkavállaló hátrányára nem módosíthatja.” 1992:XXII. tv. 82. §.

¹³ Kiss György: A piac és az emberi tényező, Balassi, Bp., 1995. 107. s köv. p.

JÓZSEF ÚJVÁRI

DER FALL DER PAPAGEIKLAUSEL MIT DEM ARBEITSVERTRAG

(Zusammenfassung)

Der Verfasser analysiert den Inhalt des Arbeitsvertrages erstens nach dem Regelungsgegenstand der einzelnen möglichen Klauseln, zweitens nach dem die einzelnen Klauseln betreffenden Regelungszwang bzw. der. Regelungsmöglichkeit der Parteien, drittens nach der seit dem Mittelalter herkömmlichen Methode von *essentialia*, *naturalia* und *accidentalia negotii*. In der damit zusammenhängenden Diskussion vertritt der Verfasser den Standpunkt jener Wissenschaftler, nach deren Meinung die *naturalia negotii* gehören nicht zum Vertragsinhalt, sondern zum Rechtsverhältnis(-recht). Die von den Parteien aus der Materie der *naturalia negotii* aufgenommenen und in veränderter Fassung in ihren Vertrag eingesetzten Klauseln gehören zu den *accidentalia negotii*, im Rahmen einer Unterkategorie, nämlich zu den sogenannten sekundären *accidentalia negotii*.

Die unverändert in den Vertrag übergenommenen Klauseln sind die Papageiklauseln, die organisch in den Vertragsinhalt nicht integriert werden können. Sie sind Spiegelbilder der aktuellen gesetzlichen oder tariflichen Regelung. Ihr Schicksal kann im Lichte des Günstigkeitsprinzips und im Lichte des Charakters der eventuellen Neuregelung entweder der Tod sein, infolge der Krankheit von Teilnichtigkeit (meliorative Neuregelung), oder aber können sie Bestandteile der sekundären *accidentalia negotii* werden (peiorative Neuregelung).

VASS JÁNOS

Gondolatok a magyar agrárgazdaság értékeléséhez, perspektíváihoz

*A magyar agrárgazdaság helyzetének alakulása az alapjául szolgáló termőföldtulajdon
átalakulásának tükrében a rendszerváltástól napjainkig*

Az agrárgazdaság helyzetének alakulását a 90-es években alapvetően meghatározta az a "földtulajdoni rendszerváltás" amely az agrárgazdaság alapjául szolgáló termőföld – tulajdonviszonyok átstrukturálódása körében játszódtott le. A termőföldtulajdon magánosítása szükségszerűen negligálta a csaknem 100 %-ban uralkodó nagyüzemi gazdálkodási forma feltétlen prioritását, lehetőséget teremtett a magángazdálkodás, kis és középzemzeti formák kialakulására.

A rendszerváltást megelőzően az agrárgazdaságban domináns volt az állami és a szövetkezeti földtulajdon valamint a szövetkezeti közös földhasználat, amely lényegében tulajdonként funkcionált. A rendszerváltást követően megindult e tulajdoni formák "lebontása", amely érintette az állami földtulajdont és teljes egészében felszámolta a szövetkezeti földtulajdont, a szövetkezeti közös földhasználat, mint rendkívül erős tulajdonosi korlátozás megszűnt és helyébe szabad rendelkezésű földmagántulajdon lépett. E folyamat még a mai napig sem lezárt, a konkrét tulajdonjogok rendezése, az egyes földrészek konkrét kijelölése igen nehézkesen halad.

E folyamatnak jelentős állomásai voltak, amely intézmények, a jog által szabályozott cselekvési programok végrehajtása nagyvonalakban megvalósult, azonban a termőföld tulajdon reformja számos problémát is a felszínre hozott a gyakorlati végrehajtás során.

A kárpótlás

A kárpótlási folyamat érintette az állami és a szövetkezeti földtulajdont egyaránt. A termőföldben történt kárpótlás sok esetben nem a politikai és jogalkotói szándék szerint valósult meg. A kárpótlási jegyek "piaca" lehetőséget teremtett arra, hogy az igényjogosultak helyett tőkével rendelkező személyek jussanak földtulajdonhoz, leplezett formában.

Ez felveti egyrészt egy birtokkoncentráció kérdését, másrészt pedig – különösen a nyugati országrészben – a külföldi állampolgárok és szervezetek termőföldtulajdon szerzésének problémáját is. A külföldiek termőföldtulajdon szerzését is eredményező törvényi korlátozás a kárpótlás végrehajtásának vége felé történt az 1994-ben hatályba lépett földtörvénnyel, a "leplezett" földkoncentráció és külföldi tulajdonszerzés, illetőleg az azt perspektivikusan eredményező földárverések egy jelentős része megtörtént. A

törvényi tiltás okából a külföldi tulajdonszerzők, illetőleg a belföldi, de tulajdonszerzési határon felül szerzők tulajdonjogukat legalizálni nem tudják, bár köztudomású, hogy mindkét eset létezik. E helyzet rendezésére megoldást kell találni oly módon, hogy egyrészről az EU normáknak feleljen meg a rendezés, másrészről pedig összeegyeztethető legyen az agrárstruktúra kialakításával kapcsolatos elképzelésekkel. (Már amennyiben ilyenek léteznek.) Természetesen ez nem jelentheti azt, hogy a törvények kijátszásával létrejött helyzetet egyszerűen csak legalizálni kell.

További problémaként jelentkezik a kárpótlás eredményeként az a tény is, hogy – különösen a főváros és nagyobb városok környezetében – gazdálkodásra szinte alkalmatlan, minimális termőföldterületet szerzett egy-egy tulajdonos. E földterületek művelésével a kezdeti próbálkozások után a tulajdonosok egy jelentős része felhagyott, értékes termőterületek maradtak parlagon, váltak a gyomnövények martalékává, veszélyeztetve ezzel a környező mezőgazdasági kultúrákat is. E probléma megoldása nem kerülhető meg sem a mezőgazdasági termelés folytatása, sem pedig a környezetet károsító hatások megszüntetése okából. Meg kell teremteni olyan együttműködési lehetőségeket, integrációs formákat, amelyekkel ez a helyzet megszüntethető mind a tulajdonosok, mind pedig az agrárgazdaság érdekeinek szem előtt tartásával. Amennyiben ily módon e probléma nem kezelhető, akkor direkt állami beavatkozásra van szükség a termőföld védelme érdekében.

A kárpótlási eljárással kapcsolatosan nagyon lényeges továbbá, hogy ténylegesen rendeződjének végre az ingatlannyilvántartás szintjén is az átrendeződött tulajdonviszonyok. Köztudomású, hogy rendkívül nehézkesen, lassan halad az egyes önálló ingatlanok kialakítása és azoknak az ingatlannyilvántartásban történő feltüntetése. A tulajdonszerzők e rendezés megtörténteig bizonytalanságban vannak, akadályozottak például hitelfelvételben, miután nem tudják hiteles módon igazolni tulajdonukat, nem tudják azt bankhitel fedezetéül adni. Ez a helyzet gátja továbbá egy egészséges földpiac kialakulásának is, a nem regisztrált földtulajdonnal kapcsolatosan nem biztonságos semmilyen jogügylet létrehozása. Meg kell találni a módot arra, hogy e folyamat mielőbb lezárásra kerüljön és megfelelő tulajdonosi biztonság teremtsék az e területen érintettek körében.

Az ingatlannyilvántartás számítógépes rendszerére is figyelemmel lép hatályba (?) 1999. január 1. napján az 1997. évi CXLI törvény, az új jogi szabályozás. Reménykedésre adhatna okot a korszerű nyilvántartási módszer, az illetékes tárca azonban leherasztotta ezeket. Hivatalosan bejelentették, hogy a törvény hatálybalépését el kell halasztani, ugyanis a technikai feltételek nem valósultak meg az adott időpontig és a jogszabály egyébként is módosításokra, átdolgozásra szorul. (Lehet, hogy hatályba sem lép ?) E jelek nem arra mutatnak, hogy a kérdésben gyors megoldás várható.

A szövetkezeti földtulajdon megszüntetése és a szövetkezetek átalakulása

A szövetkezeti földtulajdon megszüntetése körében szerepe volt egyrészről a kárpótlási jogszabályoknak, részben kárpótlási licitálásra szolgáló földterületek kijelölése kapcsán részben pedig a földtulajdonnal nem rendelkező szövetkezeti tagok és alkalmazottak földhözjuttatása körében, másrészről pedig a szövetkezetek átalakulása kapcsán alkotott szabályrendszernek, amely – többek között – rendelkezett a földalapok kijelöléséről, illetve a tagi részaránytulajdon konkretizálásáról. Néhány jogvitás eset kivételével

a szövetkezetek tulajdonában és közös használatában álló földterületek magántulajdonba kerültek.

A szövetkezetek átalakulása nem csak a gazdálkodás alapját képező földterületek magánosítását jelentette, hanem magának a szövetkezetnek az átalakulását is eredményezte akként, hogy a vagyon nevesítésre került az egyes tagok között, így mostmár a tagok üzletrészekben megtestesülő tulajdoni hányadok szerint közvetlen tulajdonosai az átalakult szövetkezetnek.

E folyamat sem zajlott le azonban negatív kísérőjelenségek nélkül. A termőföld részaránytulajdonok forgalomképessé válása megindított egy jelentős földkoncentrációs folyamatot. Valóságos földpiac hiányában jóval érték alatt számottevő területek kerültek egy-egy, vagy néhány személy kezébe. Ehhez párosul egy tőkekoncentrációnak tekinthető folyamat, amely a szövetkezeti üzletrészeknek minimális értékben történő felvásárlásából adódik, egy-egy szűk kör részéről. Ezek azt eredményezik, hogy a szövetkezeti forma megtartása mellett néhány személy tulajdonában jelentős, már-már latifundiumnak tekinthető földbirtok és azt mozgató gazdasági egység koncentrálódik. E jelenség értékelése nehéz feladat. Abban az esetben, ha e koncentráció egy korszerű agrárüzem megteremtését eredményezi, amely megfelelő tőkeerővel, korszerű technológiák alkalmazásával versenyképes üzemként működik akár EU relációban is, úgy mindenképpen pozitívnak tekintendő. A pozitívum mellett nem hagyható figyelmen kívül azonban az sem, hogy e monopóliumhelyzetek az agrártermelésből élő lakosság jólétének elvesztéséhez, munkanélkülivé válásához vezethetnek, ami semmiképpen sem kívánatos perspektíva, illetőleg azt megfelelően kezelni kell, ami komoly vidékfejlesztést, munkahelyteremtést igényel. Kérdés, hogy ennek forrás – oldala mennyiben biztosított, ill. biztosítható.

Az állami agrárszektor

Az agrárszektor állami tulajdonláshoz kötődő része is jelentős változáson ment át a közelmúlt éveiben. Az állami gazdaságok egy jelentős része a privatizáció során felszámolásra, illetőleg értékesítésre került, másik részük társasággá átalakítva részprivatizáció során kisebb-nagyobb állami részesedés megtartása mellett került magánosításra azzal azonban, hogy a kárpótlással nem érintett termőföldterületek nem képezték a privatizációs eljárás tárgyát, azok továbbra is állami tulajdonban maradtak. A nemzetgazdasági szempontból stratégiai fontosságúnak ítélt gazdaságok is társasági formában működnek tovább, azonban ezek teljes egészükben továbbra is az állam tulajdonában maradtak. Ezek a társaságok döntő többségükben az állami erdővagyon hasznosító volt erdő és fafeldolgozó állami gazdaságok jogutódai.

A jogalkotási folyamatról

Az agrárgazdaság reformját megalapozó jogalkotást folytatni kell olyan törvények meghozatalával, amelyek biztosítják az ágazat jogi helyzetének stabilitását és elősegítik az európai gazdasági közösséghez való csatlakozást.

A 1996-ban három alapvető fontosságú törvényt fogadott el a Parlament, nevezetesen Az erdőről és az erdő védelméről, A természet védelméről és A vad védelméről, a vadgazdálkodásról valamint a vadásatról szóló törvényeket. Jelentősnek ítéltető a

jogalkotás körében az agrárpiaci rendtartásról 1993-ban alkotott törvény módosítása, amely már az európai gazdasági közösséghez történő csatlakozási szándék jegyében született.

A tulajdonosi biztonság mielőbbi megvalósítása érdekében 1997-ben megtörtént az ingatlannyilvántartás újraszabályozására, amelynek célja a tulajdonosi és ingatlan forgalmi biztonság, továbbá a jelzálog biztosíték rendszer gördülékeny funkcionálásának megteremtése. Sajnos, – amint azt már jeleztük – a jogszabály tervezett 1999. január 1-i hatálybalépése kérdéses, amely továbbra is a bizonytalanságot konzerválja a biztonság megteremtése helyett.

Történt kísérlet a termőföldről szóló törvény módosítására is, azonban a tulajdonszerzése korlátozások feloldása, vagy részbeni feloldása körül kialakult igen éles vita következtében azt levették napirendről. Megjegyezni kívánom, hogy a módosítási javaslatnak a szerzési korlátozásokkal foglalkozó része mellett volt egy olyan része is, amelynek – álláspontom szerint – mielőbb meg kellene történnie. Ez pedig a "Tulajdonszerzés a termőföld más célú hasznosítása esetén" címet viselte. A tervezett rendelkezés értelmében a jogi személy, vagy jogi személyiség nélküli más szervezet termőföld végleges más célú hasznosítása esetén a beruházáshoz szükséges földterület tulajdonjogát a földvédelmi járulék megfizetését követően a tulajdonszerzési korlátozásoktól függetlenül megszerezheti. A jelenleg hatályos szabályozás értelmében a "kivett" minősítés a más célú hasznosításra engedélyezett területre csak a beruházás megvalósulását követően, a használatbavételi engedély megszerzése után történhet meg. Ez azt jelenti, hogy ha valaki nem a saját tulajdonát képező földterületen, hanem vásárolt földön végez beruházást, úgy a terület tulajdonjogát csak a beruházás befejezését követően, a "kivett" minősítés átvezetése után szerezhetheti meg. E jogi rendezés komoly akadálya az ún. "zöldmezős" beruházásoknak ami azért probléma, mert a vidékfejlesztés beruházási igénnyel jár, a beruházásokhoz a befektetők általában hitelt vesznek igénybe, támogatásokat pályáznak, amelyek elnyerésének előfeltétele a beruházó tulajdonjogának igazolása, amely a jelenlegi szabályozás szerint nem biztosított. Ekörben tehát sürgős korrekció látszik szükségesnek.

Az agrárjogalkotás e törvényekkel nem zárulhat le, a sort folytatni kell EU konform jogszabályok megalkotásával.

Az agrárgazdaság területén fennálló problémák megoldásának lehetőségei

Az előző fejezetben vázolt agrárgazdasági reform végrehajtása során felmerült, jelzett problémákat jogilag szabályozott, de nem elsősorban jogi eszközökkel lehet, illetve kell kezelni. Ez nem zárja ki a pusztán normatív tiltás, vagy megengedés lehetőségét, azonban a jogszabályi előírások általában könnyebben kijátszhatók, mint a közgazdasági hatásmechanizmusok.

A birok nagyság és a termelés szerkezetének alakítása egy fundamentális kérdés az agrárgazdaság helyzetének rendezése körében. Az optimális birtoknagyság gazdálkodási, gazdasági kérdéseken túlmenően – amint azt jeleztük – társadalmi jellegű problémák eredője, vagy megoldása is lehet. A termelés szerkezetének alakítását megköveteli a Magyarország Kormánya által aláírt Társulási Megállapodás tartalmának optimális kitöltése, továbbá az európai gazdasági közösséghez való csatlakozásra való felkészülés. E kérdések megoldásához a következő eszközök vehetők igénybe:

A földadó bevezetése

Jelenleg ilyen adófizetési kötelezettség Magyarországon nem létezik. Bevezetéséről csak rendkívül alapos előkészítés után szabad dönteni és azt meghatározott cél elérése érdekében szabad felhasználni. E kötelezettség bevezetése a birtoknagyság alakítására lehet hatással. Csak egy differenciált rendszer képzelhető el, amely sok sok szempont figyelembevételével állítható fel. Hiba lenne pusztán egy abszolút számhoz kötni a kötelezettség keletkezését, tekintettel kellene lenni a területnagyságon túl a föld minőségére, az ország területén belüli elhelyezkedésére, a folytatható termelés összetételére, talaj-, időjárási és értékesítési aspektusokra stb. A szakemberek által optimálisnak ítélt birtoknagyságig akár igen széles adómentes sáv is elképzelhető, a fölött azonban érvényesíthető lenne egy erős progresszió. Mindenképpen birtokhoz és nem tulajdonhoz kötött adózás képzelhető el, hiszen a cél az optimális földkoncentráció kialakítása.

Egy ilyen elvek szerint szabályozott földadó bevezetése az optimális birtoknagyság kialakításán túl segíthetne a kárpótlási eljárás során leplezve létrejött birtokkoncentráció kezelésében, továbbá eredményezhetné a földpiac fellendülését is, miután valószínűsíthető, hogy termőföld kínálatot eredményezne. Termőföld iránti kereslet hiányában az agrárgazdaság szabályozása – szabályozhatósága – érdekében történhet taktikai felvásárlás az állam részéről, majd a lehetőségekhez képest kedvező feltételekkel történő továbbértékesítésnél már az állam olyan feltételeket szabhat a vásárlónak, amelyek az ország agrárgazdasági koncepciójával konform termelési magatartásra predesztinálják a tulajdonost.

Agrártámogatási rendszer, preferenciák telepítése

A földadó bevezetésénél elmondottak analógiájára szabályozható a birtoknagyság és az agrártermelés szerkezete is a támogatási rendszeren, preferenciák biztosításán és hitelfeltételek meghatározásán keresztül. A támogatások, preferenciák köréből kizárhatók meghatározott termelők, illetve kedvezőtlenebb feltételek mellett biztosíthatók számukra támogatások. Ugyanez elmondható a kedvezményes hitel biztosítása körében is. Alapvető fontosságú azonban e tekintetben is a differenciált szabályozás annál is inkább, mert ezzel az eszközrendszerrel alakítani kell tudni a birtoknagyságon túlmenően a termelés szerkezetét is.

A támogatási rendszer működtetése körében lehet alapozni az agrárpiacon rendtartásunk intézményrendszerére, amely egy bizonyos volumenben már kialakult. E szervezetet erősíteni és valóságosan működőképpé kell tenni, ugyanis a Terméktanácsok összetételéből adódóan e szervek bevonása esetén érvényesülhetnek a termelők, a feldolgozók, a forgalmazók és a fogyasztók érdekei egyaránt.

Az optimális agrárstruktúra és termelési szerkezet kialakítása körében nyugat-európai minta alapján lehetőség kínálkozik a mezőgazdasági termelés folytathatóságának törvényben rögzített feltételekhez kötésére is. Európában ismert olyan szabályozás ami a mezőgazdasági termelést folytató számára helybenlakási kötelezettséget ír elő, a termelőnek tehát azon közigazgatási egységben kell ténylegesen élnie – és nem állandó lakással rendelkeznie – ahol a mezőgazdasági termelést folytatja. A másik ismert és alkalmazott előírás a mezőgazdasági termelés folytatásának képesítéshez kötése differenciáltan, a használt birtok nagyságától függően alap-, közép- vagy felsőfokú képesítés

előírása lehetséges. E feltétel hiányában nem folytatható a gazdálkodás. A harmadik alkalmazott feltétel a mezőgazdasági termelés folytathatóságának az adott ország állampolgárságához való kötése. Az ismertetett törvényi feltételek olyan eszközök, amelyek funkcionálnak, kipróbáltak. Alkalmazhatók együttesen és külön-külön, attól függően, hogy a szabályozási tárgy mit követel meg.

A Magyar agrárgazdaság az Európai Integráció perspektívájában – figyelemmel a GATT megállapodásra is

Az EU-hoz történő csatlakozási szándék kinyilvánítása, vagyis az Európai Integrációhoz – mind geopolitikailag, mind gazdaságilag – való tartozás kívánalmának rögzítése meghatározza a magyar mezőgazdaság további fejlődésének, átalakulásának irányait, nyilvánvalóan a magyar mezőgazdaság sajátosságainak figyelembevétele mellett.

A GATT megállapodás – melynek Magyarország is aláírója volt – figyelemmel annak az agrár világgereskedelmet szabályozni kívánó rendelkezéseire – ugyancsak meghatározó a magyar mezőgazdaság további fejlődésének szempontjából.

A feladatok körét a Társulási megállapodás és a Marrakesi Deklaráció, mint jogforrások, de mindenek előtt az az elsősorban területiális, természeti adottságokra alapuló gazdasági szükségszerűség határozza meg, amely alapján a magyar agrárgazdaság fejlesztése elkerülhetetlen.

Ennek keretében meg kell történnie az említett dokumentumokban vállalt kötelezettségek normatív teljesítésének, azaz vállalásaink megállapodásszerű realizálásának.

A csatlakozás küszöbére a magyar agrárgazdaságot olyan állapotba kell segíteni, hogy a Közösségen belülre kerülve, azaz a nemzeti agrárpolitika döntési szabadságának korlátozása idejére versenyképes, és az akkor már ún. UNIÓ-s kötelezettségekre rugalmasan és sikeresen legyen képes reagálni. E feladat teljesítése elemi gazdasági érdek, ugyanakkor a Társulási Megállapodás alapján a feladat megvalósítására a jogalapunk is adott – hiszen a Megállapodásban nem érintett területeken az agrárpolitikánk alakításában – egyelőre – szabad kezet kaptunk, amely lehetőséget maximálisan ki kellene használni.

Mindezek mellett elengedhetetlen a magyar agrárgazdaság technikai, strukturális, innovációs, egyidejűleg a piaci alkalmazkodáshoz szükséges – jelenleg hiányos – feltételrendszerének megteremtése, továbbá a magyar agrárarualap átgondolt, szervezett kibővítése, egyes termékek tekintetében megteremtése, avagy újbóli megteremtése, mégpedig akként, hogy az EU-hoz történő csatlakozáskor az ún. csatlakozási bázis értékek optimálisak és a lehető legkedvezőbbek legyenek az ország számára. E feladat tehát az agrárszektor termelési volumenének – konszolidált termelési színvonalon történő – megnövelését jelenti, természetszerűleg nem mellőzve a magas fokú minőségi követelmények szem előtt tartását, azaz teljesítését sem.

A Megállapodásban rögzített kedvezmények tudatos, irányított kihasználása – az agrár arualap átgondolt megteremtése és/vagy bővítése körében több szempontra is figyelemmel kell lenni.

A megállapodás a mezőgazdasági termékek esetében nem a szabad kereskedelmet preferálta – ez kizárólag a tagsági jogviszonyt követően képzelhető el ugyanis reálisan –, hanem az ún. kölcsönös koncessziók rendszerének megvalósítását állította a szabályozás középpontjába. Kétségtelen, hogy a koncessziós rendszer korlátozott előnyökkel jár a

szabad kereskedelem tételéhez képest, ugyanakkor a magyar agrárexport mintegy kétharmadát érintik a koncesszióban érintett kedvezmények.

Konkrétan arról van szó, hogy az EK vám- és leförlözési kedvezményt biztosít meghatározott agrárexport tekintetében Magyarország számára, bizonyos agrártermékek EU piacra jutását ezzel jelentősen megkönnyítve. E kedvezményrendszer mértéke igen jelentős, a koncessziók kölcsönösségének hangsúlyozása mellett ugyanis az asszimetria tétele érvényesül – vagyis a Közösség által biztosított kedvezmények több előnyt tartalmaznak számunkra (mégpedig öt éves időtartamra), mint amennyi előnyt Magyarország e körben a Közösség számára biztosítani köteles. Értelemszerűen és logikusan adódik tehát a feladat: azokat az agrártermékeket kell preferálni, amelyek a vám és leförlözési rendszer által kedvezményezett tárgyi körhöz tartoznak – hiszen az EU piacain a versenyképességüket jelentősen segíti a Megállapodás alapján meglévő kedvezmények köre és mértéke. (Példák: kedvezményes vámok: kacsá- libamáj, méz, torma, málna – e termékek vonatkozásában a Közösség szerződéses kötelezettségévé alakította a GSP körében részünkre korábban nyújtott kedvezményt. General System of Preferences, azaz az Általános Vámpreferenciális rendszer 1971. óta működik a Közösségben a fenti termékek tekintetében, az e körben biztosított kedvezmény vált tehát a Megállapodásunk részévé; 50 %-os leförlözési kedvezmény: kacsá- libahús, szalámi; 75 %-os leförlözési kedvezmény: bizonyos súlyhatár alatti hizlálásra szánt kisbika.)

E feladat jelentőségét az is alátámasztja, hogy koncessziók strukturális szabályozása akként épül fel, hogy a kedvezményben részesített agrártermékek mennyiségi kerete meghatározott időintervallumot meghaladván százalékosan növekedni fog és a kedvezmények köre is bővül majd.

Az agrártermékek vonatkozásában a magyar preferencia rendszer az alanyi kör tekintetében a mezőgazdasági vállalkozásokra, gazdálkodó szervezetekre épülhetne, a támogatás, kedvezményes hitel, mégpedig célhoz kötött hitel formájában realizálódhatna – a hitel visszafizetésének biztosítéka az EU piacain eladható árualap lehetne – a hitel felhasználását csakúgy mint a meghatározott minőségi követelmények teljesítését a hitelt nyújtó szervezetek, avagy az agrárigazgatás területileg illetékes szervezetei folyamatosan ellenőrizni lennének jogosultak és kötelesek.

Az általunk UNIÓ-nak biztosított kedvezmények tárgyi köréhez – agrárimport – tartozó mezőgazdasági termékek vonatkozásában a feladat kettős lehet. Vagy oly mértékben meg kell támogatni mezőgazdasági termékek körét – melyekre pl. vámkedvezményt biztosítunk a megállapodás alapján a közösségi agrártermékekre – hogy a kedvezmények ellenére is versenyképesek legyenek a hazai piacon a hazai termékek, vagy ha ez irracionális költségvonzattal járna, akkor szakszerű felmérés alapján az adott termékek termelését vissza kell szorítani, vagy meg kell szüntetni. Annál is inkább szükséges a hallatlanul gyors állapotfelmérés, mert az általunk biztosított vámkedvezmények százalékos aránya is növekszik bizonyos időintervallum elteltét követően. (Példák: sajt, margarin, déligyümölcs, feldolgozatlan dohány.)

Tekintettel arra, hogy a már említett GATT tárgyalásokat összegző Marrakesi Deklaráció ún. Mezőgazdasági Egyezménye az agrártermékek kereskedelmét elsősorban vámmal történő szabályozás útján kívánja megvalósítani – e körben a feladat tartalmában hasonló a Megállapodás kapcsán fent leírtakhoz.

Az előzőekben foglaltakon túlmenően meghatározó fontosságú feladat a jogharmonizáció teljesítése – az agrárszektorról illetően.

Jogharmonizáció egy olyan folyamatot jelöl, amely folyamatban az egyes csatlakozni szándékozó országok, – így Magyarország is – eleget tesznek egy meghatározott kötele-

zettségnek. E kötelezettség pedig arra irányul, hogy a nemzeti jogrendszerünket, nevezetesen a nemzeti jogalkotásunkat és jogalkalmazásunkat megkíséreljük mind tartalmában, mind technikai rendjében hasonlóvá, konformmá tenni az uniós jogforrásokban foglaltakhoz, általános szinten az UNIÓ jogrendszeréhez.

A jogharmonizáció általános kötelezettsége a Megállapodás V. Cím III. fejezete alapján áll fenn, amelynek értelmében az ország jelenlegi és jövőbeni jogszabályainak a Közösség jogszabályihoz való közelítésre történt kötelezettségvállalás, míg az agrárszektor, illetve a mezőgazdaság szektorális átalakítására vonatkozó szabályokat a Megállapodás VI. Cím 76. cikkelye tartalmazza, melynek célját a magyarországi mezőgazdaság és agrár-ipari szektor korszerűsítésében, szerkezeti átalakításában és privatizálásában határozza meg.

A Megállapodás VI. Cím 79. cikkelye foglalkozik a környezetvédelem, víz-, föld-, erdő-, növényvédelem, továbbá az állatvilág védelme és a területfejlesztés tételének kérdésköreivel.

A jogharmonizáció területén mutatkozó az agrárszektorban – a fentiek szerint – meghatározott egyes teendők köre az amely területeken a kötelezettségvállalást teljesíteni kell.

JÁNOS VASS

GEDANKEN ZUR BEWERTUNG UND ZU DEN PERSPEKTIVEN DER UNGARISCHEN AGRARWIRTSCHAFT

(Zusammenfassung)

Vom Gesichtspunkt der Gestaltung der Situation der ungarischen Agrarwirtschaft aus kommt der im Bereich des Eigentums der landwirtschaftlichen Nutzfläche durchgeführten, bzw. in Durchführung befindlichen Reform eine determinierende Bedeutung zu, infolge deren auf diesem Gebiet das Privateigentum an Grund und Boden dominant wird. Mittel hierzu waren einerseits die bereits bei ihrer Verwirklichung viele Mißstände auslösende Entschädigung, anderseits im Bereich der Beseitigung des genossenschaftlichen Grundeigentums die konkrete Bestimmung der Größe des proportionalen Teilgrundbesitzes.

Der Prozeß der Gesetzgebung schreitet auf diesem Gebiet ein wenig stolpernd voran, es gibt vorwärtsweisende Anzeichen, doch können wir auch noch vielen zu regelnden Gebieten begegnen, die ihrer Ausarbeitung harren.

Eine grundlegende Frage unter den Problemen der Agrarwirtschaft ist die der optimalen Größe des Grundbesitzes, die Festlegung der Struktur der Produktion bzw. der unter ungarischen Verhältnissen gut arbeitenden Betriebsgröße der Agrarbetriebe. Zur Handhabung dieser Fragenkomplexe bieten sich unterschiedliche Möglichkeiten, mit ihrer Hilfe kann die gegenwärtig herrschende strikt verbotende Regelung aufgehoben werden, die nicht lange Zeit hindurch beibehalten werden kann und die auch nicht der Entwicklung des Agrariums dient.

Der Beitritt zur Europäischen Union wirft viele Fragen auf, in bezug auf den Zweig der Landwirtschaft müssen die Vorbereitungen besonders sorgsam vorangetrieben werden, damit Ungarn sich bei seinem Beitritt als entsprechender Partner erweist und damit der Beitritt sich für das Land unter den günstigsten Bedingungen realisieren kann.

GÜNTHER WEBER

Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer in der Europäischen Union im Lichte der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes

I.

Eines der Grundanliegen der europäischen Union (EU) ist die Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Hoheitsgebiete ihrer derzeit 15 Mitgliedsstaaten. Diese haben auch insoweit (wie auch beim Waren-, Dienstleistungs- und Kapital-Verkehr) Teile ihrer einzelstaatlichen Souveränität auf die Union übertragen, die auf der Grundlage des Vertrages der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EG) im eigenen Namen aktiv wird und Regelungen mit verbindlicher Wirkung gegenüber den Mitgliedsstaaten erläßt. Soweit bereits der EG-Vertrag¹ Rechte und Pflichten der Mitgliedsstaaten (und/oder der Bürger der Mitgliedsstaaten) stipuliert, hat man es mit sog. *primärem Gemeinschaftsrecht* zu tun. Werden nur generell Regelungsbedürfnisse im Vertrag umschrieben, erlassen die zuständigen Organe (Ministerrat und/oder Kommission) Verordnungen (VO) mit ebenfalls unmittelbar verbindlicher Wirkung für die Mitgliedsstaaten und/oder ihre Bürger; oder aber die vorgenannten Organe bedienen sich des Mittels der *Richtlinien* (RL), die von den Mitgliedsstaaten im Wege der eigenen legislatorischen Zuständigkeit in nationales Recht transformiert werden müssen und erst dann verbindlich auch für die Bürger des jeweiligen Mitgliedsstaates werden (sog. *sekundäres Gemeinschaftsrecht*).

II.

Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft ist geregelt in Art. 39 (ex-Art. 48) EG-Vertrag. Sein Wortlaut:

(1) Innerhalb der Gemeinschaft ist die Freizügigkeit der Arbeitnehmer gewährleistet.

¹ Soweit im folgenden Artikel aus dem EG-Vertrag zitiert werden, handelt es sich um die geänderte Numerierung aufgrund der konsolidierten Fassung im Rahmen des Vertrages von Amsterdam, der indessen noch der Ratifizierung durch die Mitgliedsstaaten bedarf; wovon ausgegangen wird. Im Interesse der besseren Übersicht nennt dieser Beitrag zusammen mit der neuen Numerierung jeweils in Klammern dahinter die Artikelnummerierung wie sie sich ohne die Fassung von Amsterdam darstellt (vgl. insoweit Streinz, der Vertrag von Amsterdam, in Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW), 1998, S. 137 ff. [S. 139]).

(2) Sie umfaßt die Abschaffung jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung der Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten in Bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen

(3) Sie gibt - vorbehaltlich der aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit gerechtfertigten Beschränkungen - den Arbeitnehmern das Recht,

- a) sich um tatsächlich angebotene Stellen zu bewerben;
- b) sich zu diesem Zweck im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen;
- c) sich in einem Mitgliedsstaat aufzuhalten, um dort nach den für die Arbeitnehmer dieses Staates geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften eine Beschäftigung auszuüben;
- d) nach Beendigung einer Beschäftigung im Hoheitsgebiet eines Mitgliedsstaats unter Bedingungen zu verbleiben, welche die Kommission in Durchführungsverordnungen festlegt.

(4) Dieser Artikel findet keine Anwendung auf die Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung.

Somit also primäres Gemeinschaftsrecht.

Die sich daran anschließenden Bestimmungen der Art. 40 ff (ex-Art. 49 ff) sehen dann vor, daß der Ministerrat mittels ins einzelne gehende Richtlinien oder Verordnungen alle Maßnahmen zu treffen hat, um dieses *Grundrecht* der Arbeitnehmer - um ein solches handelt es sich in den Mitgliedstaaten durchzusetzen. Diese Regelungsbefugnis beinhaltet auch Maßnahmen der sozialen Sicherheit und sieht darüber hinaus Anweisungen an die einzelstaatlichen Arbeitsverwaltungen vor, bürokratische Hemmnisse abzubauen und um Vereinfachungen besorgt zu sein. Ferner wird den Mitgliedstaaten aufgegeben, den Austausch junger Arbeitskräfte im Rahmen eines gemeinsamen Programms zu fördern; so Art. 41 (ex-Art. 50) EG-Vertrag.

Angeichts dieser sehr klaren und eigentlich abschließenden Bestimmung der Grundvorschrift des Art. 39 (ex-Art. 48) EG-Vertrag hätte es der Zuweisung spezieller Befugnisse an Ministerrat und Kommission, auch noch Einzelvorschriften (z.B. Garantien sozialer Sicherheit, Beseitigung von Verwaltungshemmnissen etc. etc.) zu erlassen nicht bedurft. Aufgrund aber der ganz unterschiedlichen arbeitsrechtlichen Situation in den einzelnen Mitgliedstaaten hat man es für notwendig erachtet, im einzelnen herauszustellen, was auf nationaler Ebene zug eschehen habe um eine möglichst komplette Harmonisierung der Gesetzeslage in der Union herbeizuführen. Es bleibt nicht aus, daß die unterschiedlichen Rechtskulturen innerhalb der Staatengemeinschaft völlig unterschiedliche Regelungen hervorgebracht haben, deren Subsumtion unter das immer mit Vorrang ausgestattete Unionsrecht, welches einzelstaatliches Recht in Kollisionsfällen verdrängt, zu Zweifeln bei der Regelungs-Interpretation führt, die zu klären dann - wie in allen anderen Fällen auch - der *Europäische Gerichtshof* (EuGH) berufen ist. Er entscheidet, was hier als bekannt vorausgesetzt werden muß, entweder auf Vorlage durch ein einzelstaatliches Gericht oder aber im Wege einer Klage der Kommission, weil der eine oder andere Mitgliedsstaat seinen Verpflichtungen, europäisches Recht zu beachten, nicht nachgekommen ist und nunmehr hierzu höchststrichterlich angehalten werden muß.

III.

In Ausführung der Artikel über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer sind ergangen:

1. Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 des Rates über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft, vom 15. Oktober 1968 (mit späteren Änderungen)

2. Richtlinie 68/360/EWG des Rates zur Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Arbeitnehmer der Mitgliedsstaaten und ihre Familienangehörigen innerhalb der Gemeinschaft, vom 15. Oktober 1968

3. Verordnung (EWG) Nr. 1251/70 der Kommission über das Recht der Arbeitnehmer, nach Beendigung einer Beschäftigung im Hoheitsgebiet eines Mitgliedsstaats zu verbleiben, vom 29. Juni 1970.

4. Richtlinie 90/365/EWG des Rates über das Aufenthaltsrecht der aus dem Erwerbsleben ausgeschiedenen Arbeitnehmer und selbständig Erwerbstätigen, vom 28. Juni 1990.

5. Richtlinie 64/221/EWG des Rates zur Koordinierung der Sondervorschriften für die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern, soweit sie aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gerechtfertigt sind, vom 25. Februar 1964.

6. Richtlinie 89/48/EWG des Rates über eine allgemeine Regelung zur Anerkennung der Hochschuldiplome, die eine mindestens 3 jährige Berufsausbildung abschließen, vom 21. Dezember 1988.

7. Richtlinie 92/51/EWG des Rates über eine zweite allgemeine Regelung zur Anerkennung beruflicher Befähigungsnachweise in Ergänzung zur Richtlinie 89/48/EWG, vom 18. Juni 1992

8. Entscheidung der Kommission 93/569/EWG über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft, insbesondere hinsichtlich eines Netzwerks unter der Bezeichnung EURES (EUROpean Employment Services), vom 22. Oktober 1993.

Weitere Richtlinien beschäftigen sich u.a. mit der Kinderbetreuung der Arbeitnehmer und sogar der illegalen Einwanderung und Beschäftigung von Angehörigen dieses Personenkreises.

IV.

1. Räumlicher Anwendungsbereich

Die Regelungen gelten selbstverständlich für die gesamten Hoheitsgebiete der Mitgliedsstaaten, und zugunsten von Staatsangehörigen eines Mitgliedsstaats, die Dauertätigkeiten an Bord von Schiffen ausüben, die unter der Flagge eines anderen Mitgliedsstaates fahren (EuGH Sammlung (Slg) 1989, 2989, Rn 15 f "Lopes de Veija").

2. Sachlicher Anwendungsbereich

a) In den Genuß der Art. 39 ff (ex-Art. 48 ff) EG-Vertrag und der daraufhin ergangenen Verordnungen und Richtlinien kommen nur *Arbeitnehmer mit Staatsangehörigkeit eines Mitgliedsstaates* der EU. Als Arbeitnehmer gilt jemand,

"der während einer bestimmten Zeit für einen anderen nach dessen Weisung Leistungen erbringt, für die er als Gegenleistung eine Vergütung erhält".²

Ausgenommen bleiben jedoch Tätigkeiten völlig untergeordneter Art, wohingegen die Teilzeitarbeit als echtes Arbeitsverhältnis im Sinne der Freizügigkeitsbestimmungen zu gelten hat. Wer Arbeitgeber ist, ist unerheblich; hierbei kann es sich um privatwirtschaftliche, öffentlich-rechtliche, kirchliche oder karitative Arbeitgeber handeln; auch Tätigkeiten im Dienste von Sport- oder Touristikunternehmen fallen hierunter. Ausgenommen sind lediglich nach Maßgabe von Art. 39 Abs. 4 (ex-Art. 48) EG-Vertrag Beschäftigungen in der öffentlichen Verwaltung, die indessen eine "unmittelbare oder mittelbare Teilnahme an der Ausübung hoheitlicher Befugnisse und an der Wahrnehmung solcher Aufgaben sein (muß), die auf die Wahrnehmung der allgemeinen Belange des Staates oder anderen öffentlichen Körperschaften gerichtet ist",³ obwohl Art. 39 aaO. diese Einschränkung nicht ausdrücklich macht. Das Tatbestandsmerkmal "Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung", was zum Ausschluß der Freizügigkeit führen muß, wird vom EuGH *restriktiv* ausgelegt. Ferner Einschränkungen aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit (hier wäre z.B. Drogenabhängigkeit zu nennen).

b) Es sind indessen nicht ausschließlich die Staatsangehörigen der Länder der europäischen Union begünstigt. Alte Verbindungen zu Gebieten außerhalb der Union sowie die Immigration sog. Gastarbeiter aus Drittstaaten haben zu Erweiterungen und Einschränkungen des Kreises der ursprünglich begünstigten Arbeitnehmer geführt:

- Marokkanische Staatsangehörige, die in der Gemeinschaft als Arbeitnehmer zugelassen wurden, sowie ihre Familienangehörigen haben Anspruch auf Gleichbehandlung bezüglich aller Vorschriften der sozialen Sicherheit nach dem Kooperationsabkommen mit Marokko.⁴
- Zwischen der Gemeinschaft und der Türkei besteht seit 1964 ein Assoziierungsabkommen; es enthält die schrittweise Herbeiführung der Freizügigkeit für türkische Staatsangehörige in der EU.⁵ Die derzeitige Diskussion im politischen Raum über eine "Unionsunverträglichkeit" der Türkei hat an diesem Rechtszustand nichts geändert.
- Auf die französischen überseeischen Departements finden die Freizügigkeitsbestimmungen Anwendung.
- Arbeitnehmer aus Gibraltar sind, falls nach dem 01. Januar 1983 in Gibraltar geboren, ebenfalls begünstigt.
- Keine Freizügigkeit genießen, wiewohl britische Staatsangehörige, Bewohner der Channel Islands und der Isle of Man. Umgekehrt benötigen Angehörige aus Mitgliedsstaaten der EU insoweit eine Arbeitserlaubnis.⁶
- Zweifelhafte war die Rechtsstellung von Drittstaaten, die mit EU-Angehörigen verheiratet sind. Die Rechtsprechung hat hier die Zweifel beseitigt und Gleichstellung angenommen.⁷

² EuGH, Slg. 1986. 2121 (Deborah Lawree-Blum/Land Baden-Württemberg).

³ EuGH, Slg. 1980, 3881, Rn. 12. Kommission ./ Belgien.

⁴ EuGH, Rechtssache (RS) C-18/90 (Kziber).

⁵ EuGH RS C-192/89 (Sevince).

⁶ EuGH RS C-355/89 (Isle of Man).

⁷ EuGH RS C-370/90 (Surinder Singh).

V.

Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer erstreckt sich naturgemäß auch auf die Ehegatten und Kinder, soweit letztere noch nicht 21 Jahre alt sind oder ihnen Unterhalt von seiten des Arbeitnehmers gewährt wird. Dies gilt selbst dann, wenn die Kinder nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedsstaats besitzen. Auch sie sind berechtigt, jede Tätigkeit im Lohn- oder Gehaltsverhältnis auszuüben. Ebenso selbstverständlich ist die Teilnahme der Kinder am allgemeinen Unterricht sowie an der Lehrlings- und Berufsausbildung. Die Mitgliedsstaaten sind sogar verpflichtet, alle Anstrengungen zu unternehmen, damit diese Kinder unter den besten Voraussetzungen am Unterricht teilnehmen können, wonach man dann wohl auch nach diesseitiger Ansicht den Unterricht in der Muttersprache verstehen könnte.⁸ Mit der Freizügigkeit verbunden ist notwendigerweise die soziale Absicherung. Wer außerhalb seiner Heimat arbeitet, will wissen, was ihm im Falle von Krankheit oder Arbeitslosigkeit zusteht. Grundsätzlich gilt: Der Arbeitnehmer und seine Familienangehörigen sind in dem Land sozialversichert, wo sie wohnen, arbeiten und wo sie die Sozialversicherungsbeiträge nach Inländerrecht zu entrichten haben. Demgemäß richten sich die Rechtsansprüche auf Leistung bei Krankheit, Mutterschaft (Sach- und Geldleistungen), Invalidität, Alter, Arbeitsunfall, Berufskrankheit, Arbeitslosigkeit und Tod sowie Familienleistungen nach den gesetzlichen Bestimmungen dieses Landes. Sozialhilfe, Zusatzversorgung und Vorruhestandsgelder werden vom Gemeinschaftsrecht nicht erfaßt.

VI.

Folgende Sachverhalte haben den EuGH im Zusammenhang mit der Freizügigkeit der Arbeitnehmer beschäftigt:

1. EuGH, Slg. 1976, 1333 (Gaetano/Mario Mantero):
Art. 48 EGV erzeugt unmittelbare Wirkungen in den Rechtsordnungen der Mitgliedsstaaten und verleiht den einzelnen Bürgern Rechte, welche die innerstaatlichen Gerichte zu beachten haben.
2. EuGH, Slg. 1979, 1129 (Vera Ann Saunders)
Art. 48 EGV beschränkt jedoch nicht die Befugnis der Mitgliedsstaaten, in ihrem eigenen Hoheitsgebiet in Ausführung der innerstaatlichen Strafgesetze Beschränkungen der Freizügigkeit für jede einzelne ihrer Gerichtsbarkeit unterliegende Person vorzusehen.
3. EuGH, Slg. 1990, I-3783 (Massam Dzodzi u.a. ./ Belgischer Staat):
Die Bestimmungen des Unionsrechts über die Freizügigkeit der Arbeitgeber gelten nicht für Sachverhalte, die sich ausschließlich innerhalb eines Mitgliedsstaates abspielen.
4. EuGH, Slg. 1992, I-341 (Volker Steen ./ Deutsche Bundespost)

⁸ Eine ganz ähnliche Regelung, wenn auch mit der Zielsetzung des Minderheitenschutzes, findet sich übrigens in Art. 7 des österreichischen Staatsvertrages von 1955, der die staatliche Souveränität des Landes wiederherstellte. Art. 7 aaO. lautet: "Österreichische Staatsangehörige der slowenischen und kroatischen Minderheit in Kärnten, Burgenland und Steiermark genießen dieselben Rechte ... wie alle anderen österreichischen Staatsangehörigen einschließlich des Rechte auf ihre eigene Organisationen, Versammlungen und Presse in ihrer eigenen Sprache". Sie haben Anspruch auf Elementarunterricht in slowenischer und kroatischer Sprache und auf eine verhältnismäßige Anzahl eigener Mittelschulen.

Ein Staatsangehöriger eines Mitgliedsstaats, der das Recht auf Freizügigkeit innerhalb der Gemeinschaft niemals ausgeübt hat, kann sich daher im Hinblick auf einen rein nationalen Sachverhalt auch nicht auf Art. 48 EGV berufen.

5. EuGH, Slg. 1982, 1035 (D.M. Levin ./ Staatssecretaris van Justitie); EuGH, Slg. 1991, 1745

Das Recht auf Freizügigkeit beinhaltet auch das Recht, nach Arbeit zu suchen, sofern eine echte Tätigkeit im Lohn- oder Gehaltsverhältnis tatsächlich ausgeübt werden soll (Auf eine selbständige Tätigkeit bezieht sich somit die Regelung über die Freizügigkeit nicht).

6. EuGH, Slg. 1991, I-1069 (Panageotis Giagounidis/Stadt Reutlingen)

Die Mitgliedsstaaten sind verpflichtet, den Arbeitnehmern und ihren Familienangehörigen bei Vorlage eines gültigen Personalausweises oder eines gültigen Reisepasses das Aufenthaltsrecht in ihrem Hoheitsgebiet auch dann zu gewährleisten, wenn der Personalausweis seinen Inhaber nicht berechtigt, das Hoheitsgebiets des ausstellenden Mitgliedsstaates zu verlassen.

7. EuGH, Slg. 1989, 4209 (Strafverfahren gegen Lothar Messner)

Maßnahmen der einzelnen Mitgliedsstaaten zum Zwecke der Information über die Bevölkerungsbewegungen in ihrem Hoheitsgebiet sind zulässig und auch im Rahmen der Freizügigkeitsbestimmungen zu beachten; sie dürfen aber nicht zu einer übermäßigen Belastung oder Behinderung des Betroffenen führen. Dies ist der Fall, wenn eine - sonst zulässige - Meldepflicht lediglich 3 Tage ab Einreise in das Hoheitsgebietes des Mitgliedsstaates beträgt. Bei Nichtbeachtung dieser Meldefrist ist die Verhängung einer Freiheitsstrafen aus Gründen der Übermäßigkeit unzulässig.

8. EuGH, Slg. 1991, I-2637 (Kommission der Europäischen Gemeinschaften/Königreich der Niederlande)

Staatsangehörige eines Mitgliedsstaates dürfen nicht verpflichtet werden, Grenzschutzbediensteten Fragen nach Zweck und Dauer ihrer Reise sowie nach den finanziellen Mitteln, über die sie für ihre Reise verfügen, zu beantworten, bevor ihnen die Einreise erlaubt wird.

9. EuGH, EuroAS 6/1993, 8 (Siotras)

Das Gemeinschaftsrecht räumt einem Staatsangehörigen eines Mitgliedsstaats jedoch das Aufenthaltsrecht in einem anderen Mitgliedsstaat dann nicht ein, wenn er zur Zeit des Beitritts seines Mitgliedsstaats in dem anderen Mitgliedsstaat arbeitslos war, nachdem er dort mehrere Jahre lang eine Tätigkeit als Arbeitnehmer ausgeübt hatte, seine Arbeitslosigkeit nach dem Beitritt andauerte und es ihm objektiv unmöglich ist, Arbeit zu erhalten.

Herr Siotras, der seit 1960 in der Bundesrepublik Deutschland lebte, wo er bis Oktober 1978 an verschiedenen Stellen als Arbeitnehmer beschäftigt war, war seitdem arbeitslos. Seit September 1981 erhielt er Sozialhilfe. Zum Zeitpunkt des Beitritts Griechenlands zur EG war Herr Siotras im Besitze einer Aufenthaltserlaubnis für die Bundesrepublik Deutschland, nach der er zur Annahme von Stellenangeboten berechtigt war. Im Dezember 1981 beantragte er die Verlängerung dieser Erlaubnis, die ihm jedoch versagt wurde mit der Begründung, er sei nicht berufs- oder erwerbsunfähig.

10. EuGH, Bull, 24/1993, 8

Rechtsvorschriften eines Mitgliedsstaates, welche die Dauer der Arbeitsverträge von Fremdsprachenlektoren allgemein - mit der Möglichkeit der Verlängerung auf ein Jahr

begrenzen, sind unzulässig, wenn eine solche Begrenzung für die sonstigen Lehrkräfte grundsätzlich nicht besteht.

11. EuGH, Slg. 1991, I-5889 (Merci Convenzionali Porto di Genova Spa / Siderurgica Spa)
Es widerspricht Art. 48 EGV, wenn ein Mitgliedsstaat (hier: Italien) einem in diesem Staat niedergelassenen Unternehmen das ausschließliche Recht der Organisation der Hafenarbeiten verleiht und es verpflichtet, sich zur Durchführung dieser Arbeiten einer ausschließlich aus inländischen Arbeitnehmern bestehenden Hafenbetriebsgesellschaft zu bedienen.

12. EuGH, Slg. 1989, 3967 (Anita Groener / Minister for Education and the City of Dublin Vocation Education Committee)

Die Mitgliedsstaaten können jedoch verlangen, daß der Arbeitnehmer die Sprachkenntnisse besitzt, die in Anbetracht der Besonderheiten der zu vergebenden Stelle erforderlich sind.

13. EuGH, Slg. 1974, 1405 (B.N.O. Wallrave und L.J.N. Koch / Association Union Cycliste Internationale)

Die gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen über die Freizügigkeit erfassen nur solche Betätigungen, die zum *Wirtschaftsleben* im Sinne von Art. 2 des EG-Vertrages gerechnet werden können.

14. EuGH, Slg. 1988, 3161 (Sylvie Laer / Universität Hannover)

Eine Bildungseinrichtung gilt nicht bereits dann als Berufsschule im Sinne der Freizügigkeitsbestimmungen, wenn dort eine gewisse berufliche Ausbildung vermittelt wird. Der Begriff der Berufsschule ist enger und umfaßt ausschließlich Einrichtungen, die nur eine Ausbildung vermitteln, die entweder in eine Berufstätigkeit eingebettet oder mit einer solchen, insbesondere während einer Lehre, eng verbunden ist. Dies ist bei Hochschulen nicht der Fall.

15. EuGH, Slg. 1982, (Francesco Reina und Letizia Reina / Landeskreditbank Baden-Württemberg)

Unter den Begriff der "sozialen Vergünstigung im Sinne der Verordnung Nr. 1612/68 fallen nicht nur Vorteile, die aufgrund eines Rechtsanspruchs gewährt werden, sondern auch solche Leistungen, die auf Ermessensbasis erbracht werden.

16. EuGH Slg. 1975, 1085 (Anita Christini / Societ e Nationale des Chemines de Fer Francais)

Zu den Vergünstigungen im Sinne der Verordnung Nr. 1612/68 gehört z.B. auch eine Ermäßigung für die Benutzung der Eisenbahn.

17. EuGH RSC-415/91 ASBL ("Union Royale belge des Societ e de football Association" Boosmann) EuZW 1996, 82

Regeln der Sportverbände UEFA und FIFA, nach denen Berufsfu ballspieler, die Staatsangehörige eines Mitgliedsstaates sind, nur dann (nach Vertragsende) von einem Verein eines anderen Mitgliedsstaates beschäftigt werden dürfen, wenn dieser dem bisherigen Verein eine Transfer-, Ausbildungs- oder F rderungsentsch digung zahlt, verstößen gegen Art. 39 (ex-Art. 48) EG-Vertrag.

18. EuGH RS C-45/90 (Paletta/Brennet AG)

Ein Arbeitgeber, der die Korrektheit einer Krankmeldung anzweifelt, muß den betroffenen Arbeitnehmer auffordern, sich am Krankheitsort von einem vom Arbeitgeber ausgewählten Arzt untersuchen zu lassen. Nur wenn sich der Arbeitnehmer

weigert, diese Untersuchung vorzunehmen oder wenn die Untersuchung ergibt, daß keine Arbeitsunfähigkeit besteht, darf der Arbeitgeber die Lohnfortzahlung für die ersten 6 Wochen verweigern.

Die Vorgeschichte, die zu dieser Entscheidung führte, hat Aufsehen erregt:

Regelmäßig nach Beendigung einesurlaubes in Süditalien wurde eine italienische Familie (Eheleute und 2 Kinder), die alle bei der Firma Brennet AG in der Bundesrepublik Deutschland beschäftigt waren, krank, behauptete eine Arbeitsunfähigkeit, legte ein Attest eines italienischen Arztes vor, kehrte nicht rechtzeitig an ihre Arbeitsstelle zurück und klagte auf Lohnfortzahlung, nachdem die Arbeitgeberin aufgrund der ständigen Wiederholung dieser "Krankmeldung" einen Betrug annehmen mußte. Nach Vorlage des deutschen Bundesarbeitsgerichts (BAG), welches anders entscheiden wollte, hat der EuGH die weiter oben angegebene Entscheidung getroffen.

19. EuGH RS C-111/91 (Kommission/Luxemburg)

Luxemburg, das die Gewährung finanzieller Hilfen im Zusammenhang mit der Geburt eines Kindes davon abhängig macht, daß die Mutter oder beide Eltern ihren gesetzlichen Wohnsitz während eines vollen Jahres vor der Geburt in Luxemburg gehabt haben, verstößt gegen die RL 1612/68 und die Verordnungen 1408/71 und 1247/92.

20. EuGH RS C-153/91 (Petit)

Die Freizügigkeitsvorschriften gelten nicht für rein innerstaatliche Sachverhalte, und zwar auch dann nicht, wenn hierdurch ein Tatbestand der sog. „Inländerdiskriminierung“ (Inländer schlechter behandelt als Ausländer) entsteht.

Die belgische Staatsangehörige Petit hatte in einem Rechtsverfahren vor einem belgischen Gericht einen Schriftsatz in französischer Sprache statt, wie gesetzlich vorgeschrieben, in flämischer Sprache eingereicht. Der Schriftsatz wurde zurückgewiesen. Ihrer Auffassung, damit sei gegen vorrangiges EG-Recht verstoßen, ist der EuGH nicht gefolgt. Sachverhalte, die nicht grenzüberschreitende Wirkung haben, gehören nicht zur Zuständigkeit des EuGH.

Dies sind nur einige Beispiele aus der Vielzahl der Entscheidungen des EuGH. Beschäftigt haben den EuGH weiterhin

- Maßnahmen zur sozialen Wiedereingliederung von Behinderten
- die Anrechnung der Wehrdienstzeit auf die Betriebszugehörigkeit; soweit im Beschäftigungsland zurückgelegte Wehrdienstzeiten den einheimischen Arbeitnehmern ebenfalls angerechnet werden
- eine Trennungsentschädigung, die zusätzlich zum Lohn bezahlt wird
- Kündigungsabfindungen, die nach den Rechtsvorschriften eines Mitgliedsstaats bestimmten Arbeitnehmergruppen aus sozialen Gründen gewährt werden
- Zinslose Geburtsdarlehen
- ein Mindesteinkommen
- eine sog. besondere Altersbeihilfe
- das Recht zu verlangen, daß ein gegen einen Arbeitnehmer eingeleitetes Strafverfahren in seiner Muttersprache durchgeführt wird
- die Möglichkeit des Aufstiegs in eine höhere Besoldungsgruppe

VII.

Außerhalb der Betrachtung bleiben diejenigen Regelungen, die sich mit der sog. Niederlassungsfreiheit der selbständig Tätigen und der Anerkennung ihrer Ausbildung und Diplome beschäftigen (Ärzte, Rechtsanwälte, Architekten etc. etc.)

GÜNTHER WEBER

A MUNKAVÁLLALÓK SZABAD LETELEPEDÉSI JOGA AZ EURÓPAI
UNIÓBAN AZ EURÓPAI BÍRÓSÁG JOGGYAKORLATÁNAK
FÉNYÉBEN

(Összefoglaló)

A tanulmány mindenekelőtt az Európai Unió (EU) közösségi szerződésének azokat a szabályait mutatja be, amelyek tárgya a munkavállalók szabad letelepedési joga, valamint a maga és családja biztosítási helyzetének rendezése, tekintet nélkül arra, hogy az EU mely tagállamában honos eredetileg, s arra is, hogy melyikben kíván dolgozni. E szabályok részben az ún. elsődleges (primér) közösségi jog körébe tartoznak, mert az uniós szerződés tartalmazza azokat, részben pedig az ún. másodlagos (szekunder) uniós jog részét képezik (ezek a rendeletek és az irányelvek, amelyek a szerződési normák alapján bocsáttatnak ki). Tekintettel azokra az egymástól nagyon különböző egyes tagállamokbeli munkajogi adottságokra, amelyek a más EU tagállamokból érkezett munkavállalók diszkriminációjához vezettek, az unió jogalkotó szerveire (Miniszterek Tanácsa, Bizottság) hárult a feladat, hogy elvégezzék azt a jogharmonizációt, amely biztosítja a közösségen belül a munkavállalók egyenjogúságát, jogállásuk egységesítését. Ténykérdés ugyanakkor, hogy erre a jogterületre is jellemző a jogszabályok eltérő interpretációja, vagy az is, hogy az egyes tagállamok nem, vagy csupán vonakodva iktatják ki szabályanyagaikból a diszkriminálókat. Ahogy általában is, ez ügyekben is az Európai Bíróság szuverén jogértelmezése és következetes joggyakorlata teremtett egyértelműséget, fojtotta el a még fennmaradó diszkriminációs reflexeket.

A tanulmány összefoglalót ad, a gyakorlat számára információkkal szolgál a foglalkoztatási viszonyokkal kapcsolatos EU-beli joghelyzetről az önállóan munkát végzők (mint az orvosok, ügyvédek, építészek, adótanácsadók stb.) jogállásával a tanulmány nem foglalkozik, e kérdések vizsgálata egy másik önálló munkát igényel.

ZSOHÁR ANDRÁS

A mezőgazdasági szövetkezeti jog fejlődésének tendenciái, különös tekintettel a tagok és a szövetkezetek vagyoni kapcsolataira a mezőgazdaságban

1. A szövetkezeti jog, mint a parasztság önvédelmi eszköze, a tulajdonosok és a foglalkoztatottak jogainak egyik legfontosabb garanciája.

A magyar gazdaság meghatározó ágazata volt és maradt a mezőgazdaság.

A rendszerváltozást megelőző szocialista időszakban is az agrárpolitika és a szövetkezetpolitika volt az ideológiai és politikai viták középpontjában és a gazdasági érdekütközések is e területen okozták a legtöbb feszültséget.

A magyar lakosság többsége községekben, vidéki városokban él és egzisztenciálisan kötődik a mezőgazdasághoz. A mezőgazdasági összeírások szerint két-két és fél millió ember érdekelt tulajdonnal, vagy tevékenységgel ebben az ágazatban.

Sajátos magyar jelenség volt, hogy a kisárutermelő tulajdon a kollektivizálás ellenére fennmaradt és fokozatosan erősödött akkor is, amikor a hivatalos kimutatások szerint a közös társadalmi tulajdon aránya nőtt.

A szocialista időszak ideológiai célkitűzése szerint a magántulajdont személyi szükségletek kielégítésére alkalmas ún. személyi tulajdonra kell szűkíteni, míg a társadalmi tulajdon állami és szövetkezeti formáját kell fejleszteni.

Az időszakot végigkísérte a szövetkezeti tulajdon csoporttulajdon jellegének hangsúlyozása, megkülönböztetése a magasabb rendű állami tulajdontól. A szövetkezeti tulajdonjog korlátozása, a tulajdonnal való rendelkezési jog megsértése, a szövetkezeti vállalkozói tevékenység szűkítése és csak mezőgazdasági tevékenységre korlátozása, a feldolgozó, értékesítő tevékenységek előíráshoz, engedélyhez kötése és kizárólagos állami monopóliumok biztosítása.

Az egységes szövetkezeti jog megteremtése, önállóságának tudományos kimunkálása, elhatárolása a polgári jogtól, államigazgatási jogtól és munkajogtól mind azt a célt szolgálta, hogy a magyar gazdaság szövetkezeti szektorának az állami tulajdontól eltérő, sajátos, fokozatosan kiépülő piaci viszonyokhoz alkalmazkodó, autonóm gazdasági rendszere alakuljon ki.

A szövetkezeti jog tehát úgy is felfogható, mint a mezőgazdasági tulajdonosok, birtokosok és dolgozó rétegek érdekvédelmének egyik legfontosabb garanciája.

A mezőgazdasági szövetkezeti jog és a földjog együtt alapozta meg a gazdasági reform kibontakozását és sikeres megvalósítását, majd az új, modern kapitalista gazdasági viszonyok kialakulását. Ennek a folyamatnak több szakaszát különböztetjük meg.

Az egyes szakaszok többnyire követték a szövetkezeti jogszabályokban végbement módosításokat, a törvényalkotásra és módosításra jellemző volt a tudomány, a gyakorlat és az érdekképviselői szervek együttes munkája, miközben a párt és állami, valamint az érdekképviselői szervek folyamatosan ütköztették álláspontjukat a szakmai és politikai nyilvánosság eszközeit is igénybe véve.

Összességében a demokratikus prolarizmus érvényesült a jogszabályok előkészítésében, a szövetkezeti jog alakításában. Ez egyedülálló teljesítménye volt a magyar jog fejlődésének, hiszen a szakmai műhelyek, egyetemek, a jogász szövetségi, érdekképviselői fórumok együttműködése komplex javaslatok kimunkálásához vezetett. A hazai fórumokat nemzetközi konferenciák is kiegészítették, a Magyar Tudományos Akadémia, a Magyar Jogász Szövetség, az Országos Szövetkezeti Tanács, az SZNSZ és a FAO szervezésében. A szövetkezeti jog alakítása tehát nem tekinthető pusztán párt, vagy állami akarat kifejezésének, hanem az egész társadalom munkájának eredménye.

Mindezek után a szövetkezetek fejlődésének gazdaságirányítási reformot követő szakaszait a következők szerint csoportosítom:

1967–1971-ig a mezőgazdasági szövetkezeti jog elsőként intézményesíti a gazdasági vállalkozás szabadságát,

1971–1977-ig az egységes szövetkezeti törvény a mezőgazdasági tsz törvényben kimunkált elveket, kiterjeszti az ipari, fogyasztási szövetkezeti területre is.

1977–1982-ig az állami központi beavatkozások érvényesítése, a tagok jogosultságának bővítése.

1982–1987-ig a vállalkozási elemek erősítése, az önkormányzati belső szabályozás előtérbe kerülése.

1987–1992-ig a tagok tulajdonosi pozícióinak erősítése, a társasági jog fejlődéséhez való közeledés,

1992–1998-ig piacgazdaság és jogállamiság megteremtése, a kárpótlási beavatkozások, az önkormányzat, a szabad vállalkozás kibontakozása, a szövetkezeti döntési pozíció megteremtése, az új típusú szövetkezeti formák kialakulása.

2. Az 1967. évi III. törvény a termelőszövetkezetekről, valamint az 1967. évi IV. tv. a termőföldről, mint a gazdasági reform törvényi szintű intézményesítése

A törvény adott időszakban a legpozitívabb, előremutató megoldásai a következők voltak:

A termelőszövetkezeti csoporttulajdon korábbi, elméletileg kidolgozott modelljének érvényesítése, elhatárolása az állami és egyéni tulajdontól. A háztáji gazdaság mint meghatározó sajátos tulajdoni forma kialakítása, legalizálása, az akkori ideológiai korlátok miatt a törvény szabályainak végrehajtási rendeletben való részletezése, pl. a háztáji gazdaság kereteinek, korlátainak meghatározása.

A földkoncentráció elemei

A termelőszövetkezetekről szóló törvénnyel együtt a földtörvény biztosította a tagi földek fokozatos termelőszövetkezeti tulajdonba kerülését, megakadályozva a széttagolódást és a nem mezőgazdasági foglalkozásúak földtulajdon szerzését (sőt öröklés esetén is csak akkor tette lehetővé e modell a termőföldhöz jutást, amennyiben az örökös

vállalta a szövetkezeti tagságot.) Utólagos értékelések (kárpótlási törvények stb.) szerint ez a fajta megoldás a magántulajdonnal való rendelkezés szabadságát sértette és későbbiekben megalapozta a kárpótlási igényeket.

Nem feledhetjük azonban, hogy az EU országaiban is korlátozott földtulajdonnal találkozunk, Dániában pl. az örökösök közül csak az jogosult a mai napig a termőföldet, illetve a tanyát örökölni, aki maga leköltözik a tanyára és vállalja a főfoglalkozás-szerű mezőgazdasági tevékenységet.

A többi örökös kénytelen lemondani a termőföld tulajdonról és a pénzbeli megváltást az állam segíti, támogatja. A magángazdaság értékének megállapításának kiforrott szabályai vannak, a földspekulációt kizárják, a földtulajdonos hosszú távú kedvezményes hitelekhez kap tulajdonszerzéséhez.

A nagyüzemi földhasználatot erősítő, földjáradékot intézményesítő megoldások a korszak élenjáró, a modernizációt szentesítő eszközei voltak.

Földjáradék

A földjáradék kezdetben kifejezte a föld piaci értékét, későbbiek során a törvényben való merev szabályok, illetve földjáradék-képzési technika miatt már nem fejezte ki és elszakadt a tényleges piaci értéktől.

Ugyanakkor megállapíthatjuk, hogy abban az időszakban az európai tagállamokban mind a földbérleti, mind a lakásbérleti díjakat az államok korlátozták és szociális szempontokat érvényesítettek a tulajdonosok rovására, pl. Franciaországban, Olaszországban.

Kétségtelen tény, hogy a földtulajdont birtokló állampolgároknak nem volt más választása, mert a földet a szövetkezetből kivinni csak a személyi földhasználat törvényben meghatározott mértékéig lehetett. Aki a szövetkezeten kívül maradt, az az 1945-ben szabályozott birtok-maximum mellett önállóan, egyénileg gazdálkodhatott.

Foglalkoztatási kötelezettség

A szövetkezeti jog fejlődésének akkori korszakában az egyik legnagyobb vívmány volt, hogy a tagok számára biztosította a foglalkoztatási lehetőséget azzal, hogy kimondta, hogy a foglalkoztatási szövetkezet köteles foglalkoztatni tagjait. A szövetkezet tehát nem szüntethette meg egyoldalúan a tagsági viszonyt, csak kivételesen súlyos és indokolt esetekben. A szövetkezetek a növénytermesztésben végbement fajta és technológiai forradalom miatt egyre nagyobb számban szorították ki a növénytermesztőket a munkából, ezzel lehetővé vált a nagyüzemi földhasználat és a rendkívül hatékony termelés.

A munkából kiszoruló tagság számára a szövetkezet újabb munkaalkalmat, a háztáji bővítésével, kézi-munkaigényes termékek meghonosításával, valamint az ipari-szolgáltató tevékenységek folyamatos kiépítésével teremtett.

A törvény fontos vívmánya, hogy lehetővé tette a kiegészítő melléküzemági tevékenységek folytatását.

Ipari, szolgáltató tevékenységek

A kettős foglalkoztatás megteremtése, a tagsági viszonyban maradó tagok a mezőgazdaság idényjellegű munkájához igazodó munkavégzése, valamint a szövetkezet által létrehozott vállalkozási tevékenység együtt eredményezte a paraszti jövedelem jelentős mértékű emelkedését.

A szövetkezetek tehát egyidejűleg támogatták a háztáji vállalkozás kialakítását, biztosították a szövetkezeti közös munkavégzési lehetőségét, és biztosították a kollektív tulajdonosi részesedés jogát a tagság számára.

A taggal kötött vállalkozási megállapodások akkoriban nem voltak jellemzőek, de a saját döntés alapján bevitt vagyontárgy után fizetett használati díj, vagy a részesművelés egyértelműen vállalkozási jövedelmeket biztosított.

Először a magyar jogfejlődésben lehetővé vált önálló jogi személyiségű gazdasági együttműködések, vállalkozások, vállalatok létrehozása, más szóval az állami gyámkodás nélküli tőkeátcsoportosítás, vállalat alapítás. Mindaddig csak a minisztériumok és a tanácsok rendelkeztek vállalatalapítási jogokkal. A régi kereskedelmi törvény alapján ugyan az állami vállalatok is létrehozhattak társaságokat, ez azonban szigorúan minisztériumi felügyelet alatt történhetett.

A társasági törvényt tehát megelőzte a szövetkezeti jog, amikor intézményesítette a szövetkezeti közös vállalatot, sőt lehetővé tette, hogy a szövetkezet az állami vállalattal együtt hozzanak létre közös társaságot, nyitva hagyva azt az ideológiai kérdést, hogy az ilyen társaság milyen tulajdont, magasabb rendűt, vagy alacsonyabb rendűt képez-e.

Mindenesetre a szövetkezeti tagsági viszony egyszerre tartalmazott vagyoni, személyi, munkavégzési és önkormányzati jogokat.

Ez utóbbi részletes kifejtése nélkül megállapíthatjuk, hogy az önkormányzati jog tartalmazza a tulajdonjoggal való rendelkezés jogát, a legfontosabb döntési, önszabályozási és ellenőrzési jogokat. Ezt az önkormányzati jogot biztosította a törvény a szövetkezeti forma számára.

Az állami beavatkozás korlátai

Fontos garanciákat adott akkor, amikor kimondta, hogy csak törvényi szinten lehetett szövetkezetek tagjaira jogokat és kötelezettségeket megállapítani, a szövetkezet szervezetére pedig csak kormány szinten lehetett rendelkezni. Kikötötték az érdekképviselői szervezetek véleményezési, javaslattételi és egyetértési (vétó-) jogát. Az állami beavatkozást korlátozta a törvény azzal, hogy kimondta, hogy a szövetkezetek állami felügyelete csak a törvényesség, az alapszabály és jogszabály betartására irányulhat. Nem lehet gazdasági, célszerűségi szempontból vizsgálni a szövetkezetek döntéseit. Ez megszüntette a korábbi, egyedi utasítások adását.

A Kormány rendelkezési jogának korlátozása a szövetkezeti önkormányzat számára nagyfokú gazdálkodási szabadságot biztosított.

Érdekképviselői biztosítása

A szövetkezeti jog intézményesítette egyedülálló módon a gazdasági érdekképviselőket alulról felfelé történő megszervezési lehetőségét. Egyfajta kamarai jellegét is adott

azzal, hogy kimondta, hogy valamennyi szövetkezet érdekeit országosan a Termelőszövetkezetek Országos Tanácsa (TOT) képviseli és valamennyi szövetkezetnek törvényben előírt fenntartási költséget kell fizetnie.

Az érdekképviselési szervek jogállásának szabályozása később modellül szolgált az ifjúsági törvény, az egyesületekről szóló törvény és más törvények szervezeti érdekképviselési jogainak szabályozásánál. Ugyancsak a kamarák jogállásának kimunkálásához is modellt adott.

Vitatott kérdés volt és maradt, hogy a törvény miért zárta ki a tagok szakszervezet alakítási jogát, bár az elméleti érvelés szerint az önkormányzati jog biztosítása kizárja, hogy a tag a saját döntésével szemben elkülönült érdekképviselési szerv útján érvényesítse érdekeit.

Tagsági viták rendezése

A tagsági viták rendezése kezdetben a szövetkezeten belüli önkormányzati fórumokon, majd később bírói jogorvoslat megnyitásával vált teljesen törvényszerűvé. Mindenesetre a szövetkezeti elmélet és jog képviselői igyekeztek távol tartani az államot, a szövetkezeti belső viszonyokba való beavatkozástól.

Sajátos ellentmondást jelentett, hogy a termelő típusúnak tartott ipari szövetkezeti formánál a jogalkotó lehetővé tette, hogy a tagokra a Munka Törvénykönyve hatálya kiterjedjen, és ugyanígy a szakszervezeti alakítási jogot is biztosították.

A szövetkezetelmélet képviselői hosszú ideig vitatták ezt az álláspontot, vallották, hogy a szövetkezeti jog, mint komplex jog kizárja a Munka Törvénykönyv érvényesítést, vitatták, hogy a szövetkezeti jog mellett a Munka Törvénykönyv alkalmazható-e a szövetkezeti tagsági viszonyra. Ennek oka abban is kereshető, hogy a szövetkezeti mozgalom képviselői félték a reformok visszarendeződésétől (ami a 70-es években be is következett), s nem akarták más jogágak szabályai mentén a beavatkozás lehetőségét megteremteni. Sajnos egyáltalán nem voltak alaptalanok ezek az aggályok, hiszen a kedvezőtlen jövedelmezőségi viszonyok miatt először a tulajdon utáni járadékok, majd pedig a termelés költsége, végül a munkabér költsége sem képződött meg a gazdasági visszaesés következtében.

Így a szövetkezeti önkormányzat azon joga, hogy saját maga alakítja belső érdekelt-ségi rendszerét, szabályzatait, kiüresedett, hiszen az állam a későbbiekben tulajdonosi elvonást alkalmazott a szövetkezetekkel szemben, ugyanúgy, mint ahogy az állami gazdálkodó szervek esetében.

Az állami vállalatok szabályzórendszeréhez való közelítés azt eredményezte, hogy mind a jövedelemelosztásban, mind az egyéb gazdasági szabályzóknál a mozgástér leszűkült. A munkás–paraszt jövedelmi arányok tartása a szocialista rendszer egyik alapdogmája volt. Így a paraszti jövedelmek túlfutása ideológiai feszültségeket okozott. A szövetkezet ipari tevékenységének bővülésével együtt járó szabadabb kereseti lehetőség csábította az állami vállalatok dolgozóit a szövetkezeti munkahelyek betöltésére. A tagsági és alkalmazotti viszony eltérő jogalkalmazási lehetősége következtében erősödött a tagi pozíció. A tagsági viszony rang lett a szövetkezetben. A kormányzat ugyanakkor a szövetkezeti tevékenységi kör bővítését igyekezett engedélyhez kötni, egyes tevékenységeket tiltani, ami erős ellenállást okozott a szövetkezeti körökben. Felmerült a szövetkezeti törvény módosításának igénye, és új szövetkezeti törvény megalkotása.

3. Fejlődés és visszarendeződés

Az 1971–1977 közötti időszak a nagyüzemi mezőgazdaság kialakulásának, megszilárdításának és dinamikus fejlődésének időszaka. A korszak csúcspontja az egységes szövetkezeti törvény kimunkálása, amely az ipari, fogyasztási, lakásszövetkezeti ágazatokat is bevonta az egységes szövetkezeti jog hatálya alá. Az egységes szabályokat a törvény, míg az egyes ágazati részletkérdéseket a törvényerjű rendelet, illetve kormányrendelet szabályozta. A szabályozás vívmánya, hogy nemcsak a mezőgazdasági, hanem más ágazatokhoz tartozó szövetkezetekre is érvényesült az 1968-ban bevezetett és az 1967. évi törvényben rögzített gazdasági reform.

A nemzetközi elvek érvényesítése

Óriási jelentőségű volt, hogy a törvény a nemzetközi szövetkezeti elveket rögzítette és a Nyugat-Európában bevált megoldásokat intézményesítette.

A Szövetkezetek Nemzetközi Szövetsége elismerte és befogadta a magyar szövetkezeteket a nemzetközi mozgalomba.

A szövetkezeti elvek érvényesítése és betartása a későbbiekben jelentős érdekvédelmi eszközt adott a szövetkezeti mozgalom kezébe, de a szövetkezeti tevékenységi körök látszólag pozitív újraszabályozása a törvényt végrehajtó rendeletben már korlátozást jelentett és elindította az állami beavatkozások újraéledését.

A törvény kielégítette azt az igényt is, hogy elismerte a tagok részjegyjegyzési lehetőségét, bár a mezőgazdasági szövetkezetekben ebben az időben részjegyek nem voltak.

Vagyoni kapcsolatok

A mezőgazdasági téveszek belépési díj, vagyoni hozzájárulás, termelésfejlesztési hozzájárulás, előleg, kölcsön, stb. címen kezdetben alapszabályi szinten, később a törvényben szabályozott módon igyekeztek a tagok vagyoni befektetési arányát növelni.

A törvény elismerte a részjegy, célrészjegy, egyéb vagyoni hozzájárulás és a tagsági kölcsön intézményét. Fontos eredménye volt, hogy lehetővé tette a tagsági megállapodás intézmények bevezetését.

A munkajogászok és a szövetkezeti jogászok körében vita volt, hogy kell-e munkaszerződés a szövetkezeti tagokkal. Bár a törvény a szövetkezet és a tag megállapodásáról beszél, lehetőséget biztosított az alapszabályban és a belső szabályzatokban, de közgyűlés által elfogadott dokumentumokban foglalt önálló szabályozásra.

Elismerte, hogy a szövetkezet és a tag között léteznek vállalkozói kapcsolatok. A tagok vagyonával való vállalkozás a vagyoni kapcsolatok keretében, a szövetkezeteknek adott tőkejuttatás, a tulajdonra jutó hozadék elismerése vállalkozói díjak kikötésével történő részesedések, a vagyoni viszonyok megélénkülését, fejlődését hozták létre.

A háztáji kiterjesztése, vállalkozók beindulása

A háztáji gazdaságok és a nagyüzemek munkamegosztásának, együttműködésének fejlődése például szolgált az ipari tevékenység szervezése során kialakult érdekeltségi rendszerek.

A törvény lehetővé tette, hogy az alkalmazotti jogviszonyban állók és a mezőgazdaságban korábban nem foglalkozók is háztáji juttatásban, majd a háztáji juttatás helyett pénzmegváltásban részesüljenek anélkül, hogy a termőföldtulajdonnal rendelkeztek volna. A tagok és alkalmazottak számára lehetővé vált a mezőgazdasági földhasználat-járó vállalkozás, illetve a kisüzem igényeinek összehangolása, egyes munka és termelő folyamatoknak megfelelő érdekeltség alapján történő megosztása. (pl. kukorica címezés, zöldség-gyümölcs termeltetés, állattenyésztés stb.)

A törvény azzal, hogy intézményesítette a szövetkezeti szakcsoportokat, melyek nem jogi személyiségű szervezeti formák, de a szövetkezeti jogalanyiságot élvező formációk voltak, lökést adott az egyéni vállalkozói törekvéseknek, hiszen sajátos belső, önfinanszírozási, vállalkozási egységeket lehetett létrehozni szakcsoporti keretekben.

Az érdekeltségi viszonyokat maguk a szövetkezet tagjai alakították, a szövetkezeti szakcsoportok gazdálkodásának eredményét a szakcsoporti tagok teljes egészében feloszthatták maguk között a munkavégzés, illetve a befektetett pénz arányában.

A szövetkezetek szervezeti és tőkeháttára, a nagyvonalú előlegezési rendszer óriási biztonságot adott ennek az új laza szövetkezeti formának. A szakcsoportok a tagok és kívülálló részvételével működő sajátos szövetkezeti, szervezeti forma volt. Az önmozgó szakcsoportokból születtek később a megerősödött egyéni vállalkozások, társaságok, szövetkezetek.

Az 1971-es szabályozás előnye volt, hogy megszüntette a háztáji gazdaság méretére vonatkozó tételes korlátokat, hatályon kívül helyezte az erre vonatkozó végrehajtási rendeleteket és alapszabályi hatáskörbe utalta a háztáji gazdaság méretének meghatározását. A szövetkezeten belül tehát rendkívül differenciált vagyoni viszonyok alakultak ki.

Nem lehetett egységes séma szerint megítélni a szövetkezeteket. A korábbi termelő-szövetkezeti formaként ismert szövetkezetek egyre inkább vegyes típusú, a tagjaik és alkalmazottak érdekeit sokoldalúan szolgáló szövetkezetekké váltak.

Ugyancsak mind a külső, állami, mind a belső, tagi alkalmazotti csoportok között a feszültségek egyre jobban éleződtek. A különböző érdekeltségi, kereseti lehetőségek ugyan elvileg mindenki számára adottak voltak, mégis konfliktusokat okozott, hogy míg a szövetkezetek egyik ágazatában veszteség, a másikában nyereség keletkezett és a jövedelmek ehhez igazodtak. Az egyenlősdi szemléletnek még igen nagy hagyománya volt, s állandó viták kísérték a szélsőségesen alakuló jövedelmi pozíciókat.

Az egyesülések, együttműködések ösztönzése

A világgiazi olajválság begyűrűzése a korábbi nagyüzemi fejlesztések, beruházások, hitelfeltételeinek megromlása a megtérülési idő meghosszabbodása, az üzemeltetés magasabb költségei megrokkantották a nagygazdaságokat. Az állam által hozott adószabályozás, elvonás, valamint a csökkenő támogatási rendszer miatt a fejlődés nemcsak megtorpant, hanem visszaesett.

A szövetkezetek védekező magatartása, az ipari, szolgáltató tevékenység további bővítésében, valamint a háztáji gazdaság fejlesztésében nyilvánult meg. Sajátos megoldást jelentett a felülről is támogatott egyesülési (egyesítési) folyamat elindítása.

A nagy beruházások, sertés- és szarvasmarha-telepek takarmányháttere sajátos költség viszonyai igényelték a saját tőke koncentrációját és a más szervezetekkel való együttműködést.

Az állami szabályozók, támogatások, hitelfeltételek úgy alakultak, hogy a fejlesztések lehetősége csak a nagyobb saját tőke biztosítása mellett tette elérhetővé az ingyenes állami támogatásokat. A szövetkezetek tehát úgy jutottak nagyobb tőkéhez, amennyiben összefogtak, egyesültek. A kedvezőtlen adottságú szövetkezetek lenyelése, a több községre kiterjedő több ezer hektáros nagy gazdaságok létrejöttét eredményezte. Ez lényegében a világban is érvényesülő koncentrációs folyamat sajátos magyar reakciója volt. Természetesen ez sajátos szocialista törekvésekkel is ötvöződött.

Ebben az időszakban fogalmazódtak meg az új típusú együttműködések, társaságok szervezése iránti igények. Az 1970-es években mind a nemzetközi, mind a hazai politika a nagy integrációk képzését forszírozta.

Ekkor jöttek létre a termelési rendszerek, és az agráripari egyesülések.

A politikai erők által ösztönzött ún. agráripari egyesülések nem fértek bele sem a szövetkezeti, sem a társasági jogi keretekbe, így 1976-ban a termelési rendszerekhez hasonlóan önálló szabályozást nyertek kormányhatározati formában.

A megszületett új szabályozás szövetkezeti, jogi elemeket is érvényesített, miközben lehetővé tette, hogy az állami vállalatok a szövetkezetekkel úgy hozzanak létre közös társaságot, hogy megőrizték sajátos önállóságukat, ugyanakkor megszűnt az állami vállalatok felügyelete, a szövetkezetek pedig kikerültek a járási szervek befolyásától.

A cél az volt, hogy regionális feldolgozó, értékesítő vertikumokat hozzanak létre, amelyek a térség társadalmi, szociális és termelési központjai is egyben.

Az ideológiai erőltetés ellenére az új köztes társulási típus nem a bolgár, az NDK, vagy a szovjet modellt követte, hanem sajátos magyar szövetkezeti formaként intézményesült.

E modell olyan jól sikerült, hogy amikor az átalakulási törvény lehetővé tette az egyesülések mindegyike átalakulását, elsőként alakult részvénytársasággá, melyek ma is eredményesen működnek.

A szövetkezeti jog tehát úttörő szerepet játszott ezen új formák meghonosításában.

4. Visszarendeződés és kiegészítés a központi beavatkozás és a szövetkezeti önkormányzat között (1977–1982)

A 70-es évek a gazdasági reform megtorpanásával a központi beavatkozások fokozásával a tervszerűen szabályozott piac túlhangsúlyozásával népgazdasági érdekeknek alárendelt vállalati, szövetkezeti érdekütközésekkel jártak együtt.

A szocialista vonások erősítése iránti igény abban fogalmazódott meg, hogy a szövetkezeti gazdálkodás rendje illeszkedjen a népgazdaság egységes rendjébe, a közgazdasági irányítás követelményeit a szövetkezeti önkormányzatok is érvényesítsék.

A társadalmi tulajdon erőteljesebben fejlődjön, a szövetkezeti tulajdon hosszú távon oldódjon fel a társadalmi ösztulajdonban. Tehát lekerült napirendről az állami tulajdonnal való hasonlítgatás, mindkettő egyenrangú forma lett, de mindkettő perspektívája társadalmi egységes össznépi tulajdon irányában való fejlődés.

Ebben az időszakban fordult elő, hogy az egyik szövetkezeti ágazat vezető képviselője azzal dicsekedett, hogy a tagok részjegyének aránya a szövetkezeti vagyonban már nem nő, hanem csökken, és már csak kettő százalékot képvisel az összvagyonból.

Irányítás ellenőrzés a személyzeti politikában

A szövetkezeti jog nem teljesen követte az ideológiai követelményeket (Pártkongresszusi határozat, hosszú távú programnyilatkozat), de a szövetkezeti intézményrendszer kiegészült néhány új, az állami össznépi érdeket közvetítő mechanizmussal.

A törvény módosítása vegyes megítélés alá esik, bár összességében a gyakorlati élet követelményeit érvényesítette. Megfogalmazódtak ideológiai tételek is, mint pl. az, hogy a szövetkezeti érdeket az össz-népgazdasági érdekekkel egyeztetve lehet érvényesíteni. Így a mezőgazdasági szövetkezetek demokratikus önkormányzata, a hatáskör átrendezése nagyobb szerepet biztosított a vezetőségnek, a tisztségviselőknek, mint a közgyűlésnek.

A közgyűlés hatáskörének jelentős részét egy szűkebb testületre, a küldöttgyűlésre ruházták.

A népgazdasági tervek érvényesítésének feltételét pedig úgy kívánták javítani, hogy az érdekképviselői szervek ajánlásainak és irányelveinek megtárgyalási kötelezettségét előírták.

Az irányelvek tehát nem közvetlenül váltak kötelezővé, hanem csak úgy, hogy ha a megtárgyalás során a szövetkezet megfelelő testületi szerve önkormányzati döntéssel elfogadta azokat.

A szövetkezeti tisztségviselők, önkormányzatok ellenőrzése mellett kiépült az a szövetkezeti ellenőrzés elkülönült rendszere, mely ugyan nem az állam, de az érdekképviselői szervek irányítása alatt működött.

Az állami személyzeti munkára vonatkozó jogszabályok hatályát kiterjesztették a szövetkezetekre, így a szövetkezetekben is létre kellett hozni a személyzeti munkaköröket, az érdekképviselői szervek pedig személyzeti hatásköröket kaptak. Véleményezték a fontos, bizalmas munkaköröket, valamint a szövetkezeti tisztségviselők megválasztása előtt véleményt mondtak. Az érdekképviselők ugyanakkor kezdeményezhették a vezetők megválasztását, leváltását, illetve fizetésének megállapítását.

Az önkormányzati döntések beszabályozására irányuló törekvések, az ellenőrzések, a személyzeti munka érdekképviselői gyámsága alá helyezése sértette az eddig kialakított önkormányzati rendet, annak ellenére, hogy az állami szervek nem kaptak döntési, beavatkozási jogköröket, mégiscsak csökkent a szövetkezeti körbe helyezhető feladatok száma, nőtt az érdekképviselői szervek által átvállalt feladatok.

Pozitív eredménnyel járt, hogy a törvénymódosítás hosszú távra rendezte az érdekképviselők jogállását. Társadalmi, gazdasági érdekképviselőként újra fogalmazott feladatai alapvetően érdekképviselői, érdekérvényesítő jellegűek voltak.

A tagok érdekérvényesítő pozíciója

Egyre inkább politikai tényezővé is váltak, különösen azáltal, hogy nemcsak a szövetkezetek, de a szövetkezetek tagjainak érdekeit is képviselheték, felvállalhatták és a szakszervezetekhez hasonlóan kiépítették jogsegélyszolgálatukat, társadalompolitikai

tevékenységet, szociális, jóléti funkciójukat, beleértve az oktatás, továbbképzés és üdültetési feladatokat.

A korszak sajátossága, hogy míg a tagok közvetlen tulajdonosi pozíciója nem javulhatott, addig a tagság dolgozói érdekérvényesítő képessége javult, társadalombiztosítási, egészségbiztosítási ellátása, a szociális biztonságuk, a munkavállalókkal azonossá vált. A tagság és a munkavégzési jogviszony különbségei csökkentek. Az állam egyfelől szigorú keresetszabályozással kiegyenlítette a vállalati, szervezetzeti szféra bérezését, a munkajogi szabályokat (szabadság, pihenőnap, nyolc órás munkaidő stb.) átvette és kikényszerítette a szervezetzeti önkormányzat munkajognak megfelelő szabályozását.

A bérezés differenciálása, a tulajdonosi juttatások korlátozása, a tagi érdekegyeztetés mechanizmusának kiépítése egyszerre járt pozitív hatással, amikor biztonságossá tette a tagsági viszonyt, ugyanakkor a tulajdonosi részesedés lehetőségét korlátozta.

A szervezetzeti üzemen végzett közös munka szabályozásának szigoródása kiváltotta a háztáji gazdaságban végzett többletmunkát, a haszonbérleti és vállalkozási jogviszonyok elterjedését.

A szakcsoportok szervezése is új lendületet kapott. A szervezetzeti törvény ösztönözte a szervezeteket, hogy különösen a nagy, több községre kiterjedt szervezeteket belső önelszámoló, önkormányzattal is rendelkező egységeket hozzanak létre.

A törvény szabályai azonban nem váltak be, mely inkább a központosított ágazati rendszer uralkodott, s csak az egyes tevékenységeket adtak szakcsoportos formába, ugyanakkor folytatódott a szervezetetek társasággá alakító tevékenysége. Nagyobb tőkével rendelkező szervezetetek, főleg ipari, szolgáltató tevékenységeket önállósítottak külön közös vállalatba.

A nagyüzemi szervezetzeti rendszer követte a modern, vállalatszerkezeti technikákat.

Integrálta a tőkehasznosító funkciókat és a kisvállalkozásokat, szakcsoportokat, kockázati tőkével ellátva működött. A mezőgazdasági szervezeteti a forma gazdaságfejlesztés modellértékű példájává vált mind a FAO, mind a szocialista országok számára. Már a Brezsnyev, még inkább a Gorbacsov időszakban a szocialista országok elé másolandó példává állították.

A magyar gazdaságpolitikai az ipari, kereskedelmi vállalatok átszervezése során modellként alkalmazta a szervezeteti, háztáji gazdaságokat. Így honosodtak meg a gazdasági munkaközösségek, átalány-elszámolási rendszerek.

A szervezetetek ugyanakkor a társasági kodifikáció hatására, a tulajdonosi érdekesség, a kisvállalkozást ösztönző politika, valamint a földtulajdon és földhasználat terén szerettek volna előrejutni.

A szervezeteti törvény módosításra irányuló kezdeményezéseket a gazdaságpolitika képviselői azzal utasították el, hogy a szervezetetek megfelelően, eredményesen gazdálkodnak, most az állami vállalatok megreformálásán a sor.

A 80-as évek végén ugyanakkor kifulladt a nagyüzemi mezőgazdaság dinamikus fejlődése. Az agrárróló nyílása, az elvonás növekedése, a támogatás csökkentése, a hitel-felvételek beszűkülése, a gazdaságtalan tevékenységek elszaporodása rontotta a szervezetetek pozícióját. Ekkor kezdődtek azok a szakmai, tudományos viták, melyek az érdekképviselők műhelyében kikristályosították a továbblépés lehetőségét.

A földtörvény és a szervezeteti törvény sürgős módosításának igényét azonban elsősorban a társasági és az un. átalakulási törvény előkészítése, valamint a kisvállalkozást ösztönző erőprivatizációs intézkedések váltották ki. A szervezeteti mozgalom, amely élen járt a reformok gyakorlati megvalósításában, félt a lemaradástól, a változások sod-

rában. Az MSZMP Szövetkezetpolitikai Munkaközössége felkarolta a gyakorlati javaslatokat, kezdeményezéseket, s a politika állami döntés szintjére emelte azokat.

5. A gazdasági rendszerváltozás előkészítése (1987–1992)

A tulajdonosi érdekeltség növelése, vagyonosztás

A szövetkezeti mozgalom és az önkormányzat gyakorlati kísérletet tett az oszthatatlan szövetkezeti tulajdon megbontására, a tagi vagyonerdekeltség, tulajdonosi pozíció fejlesztésére.

A tagsági kölcsönre fizetett kamat, a célrészjegy, a termelésfejlesztési hozzájárulás után fizetett részesedés, a tagsági viszonyban töltött idő elismerése, a tagsági pótlékban egyfajta osztalék fizetése, a nyugdíjas tagoknak a földhaszonbérlet után fizetett terménnyújtása, a vállalkozás keretében fizetett vállalkozási díjak mind igyekeztek lehetővé tenni, hogy a szövetkezeti tagok a teljesítmény arányában tulajdonosi jellegű részesedést kapjanak.

A kollektív tulajdonosi jogokat gyakorló tagoknak egyéni tulajdonosi jogosítványokat is igyekeztek kimunkálni.

A 80-as évek vége alapvető változásokat hozott. A vállalkozó kategóriájának, a vállalkozói tőkének, kockázatnak, a magántulajdon jogi elismerése, a piacgazdaság kiépítésének erőteljesebb ösztönzése, radikálisabb javaslatok megtételére ösztönözte a szövetkezőket. Egyfelől a szövetkezetek önelszámoló vállalkozó csoportokra bomlása, másfelől a tulajdonosi, vállalkozói, munkavégzési pozíciók szabad megválasztásának igénye, a szövetkezeti kategóriák újragondolását tette szükségessé.

A nemzetközi szövetkezeti elvek újrafogalmazása is nagyobb szerepet szánt a teke-mozgások új alapokra helyezésének, különösen a korlátozott tőkeamat kategóriájának felülvizsgálata tekintetében.

Általánossá vált az nézet, hogy a szövetkezetek is nyereségérdekelte vállalkozások, a tőkés vállalkozásoktól való különbség csak az, hogy a szövetkezet csak eszköz arra, hogy a tag üzemi gazdaságában realizálódjon a magasabb profit. Míg a szövetkezet maga nonprofit intézmény.

A módosító javaslatok 1989 tavaszára áttörést eredményeztek az eddig oszthatatlan vagyonból vagyonejgy, vagyonrész, részjegy formájában a tagsági viszonyban eltöltött időt, vagyont, földet elismerték.

Más szóval egyfajta múltban történt felhalmozás vagyongyarapodás utólagos jóváírása lett elismerve. A tagságnak eszmei vagyonhányadot biztosítottak, amikor jóváírták és igazolták teljesítményét. Az oszthatatlan vagyon mértékét ötven százalékban állapították meg, de a jövőbeni vagyonképzés során már a teljes vagyonnövekmény felosztását lehetővé kívánták tenni.

A szövetkezet saját döntésére bízták, hogy az ötven százalékos lehetőséggel élni kíván-e, vagy sem. Jellemző, hogy a szövetkezetek jelentős része nem élt az ötven százalékos felosztás lehetőséggel és csak kevésse differenciálta a felosztott vagyonejgyeket.

A törvénymódosítás lehetővé tette, hogy ne csak a vagyonejgyet, de a részjegyet is lehessen intézményesíteni, illetve a jegyzett részjegyet ki lehessen egészíteni a szövetkezeti vagyonból. Ezzel az eddig oszthatatlan vagyont teljesen oszthatóvá tették.

A földmagántulajdon újra elismerése

A földtörvény módosítására irányuló javaslatok összefüggtek a reform elképzelésekkel. Már az 1987-es módosítás során megfogalmazódott az az igény, hogy a szövetkezeti közös földtulajdont lehessen részjegy formára váltani, illetve a közös földet arányosan részjegyre lehessen váltani. Ugyancsak lehetővé kívánták tenni, hogy a tagi magántulajdonban lévő föld szövetkezeti tulajdonba adását részjegy-jegyzéssel kössék össze. Elképzelhető, hogy milyen hatással lett volna a 90-es évek kárpótlási ügyeire, ha a föld tagi tulajdonba lett volna nevesítve 1987-ben.

Tény, hogy a nagytáblák védelmezői ezt a javaslatot nem építették be a törvénymódosításba. Ugyanakkor a tagsági viszonyban álló tag elhalálozása során a bevitt föld örökölhetővé és kivihetővé vált még akkor is, ha az illető nem lépett a szövetkezetbe. A közgyűlés által meghatározott helyen ezt a földet ki kellett mérni.

A csendes földreform tehát már 1989-ben megvalósult, hiszen a termőföldet szabadon forgalmazhatták, mind területi és mérték megkötések nélkül. Így a szövetkezetek eladhatták földjeiket tagjaiknak, megvásárolhatták tagjaiktól, vásárolhattak és eladhattak más jogi személyeknek.

A földforgalom piaci beindulását a rendszerváltást előkészítő pártok követelésére leállították, illetve felfüggesztették az eladásokat, hogy megvárják az új parlament törvényalkotását.

Megállapítható, hogy az 1989-es módosítások kifejezték a gazdasági szükségleteket és a szabad szociális piacgazdaság kiépítése jelentős mértékben fejlődött. Ugyanakkor elindította az elméleti munkát, amely a nyugati szövetkezeti intézmények átvételére, a sajátos magyar megoldások kimunkálására irányult. Ez a fejlődés azonban már a rendszerváltozás kormányára, parlamentjére várt.

6. A szövetkezeti perspektíva hiánya a szövetkezeti jog, mint a kárpótlás eszköze?

A rendszerváltozást megelőző és követő politikai csatározások központi kérdésévé nem annyira a sikeresnek tartott agrárpolitika, mint inkább a mezőgazdasági szövetkezeti nagyüzem, a tagok közös, kollektív tulajdonának és a szövetkezeti földtulajdon lebontása volt. Tehát egységes volt az álláspont abban a tekintetben, hogy a mezőgazdaságban a parasztságot érte a szocializmus időszakában a legnagyobb megrázkódtatás, átszervezés, tulajdoni és személyiségi jogsérelem.

Ezt az érdekvédelmi szervek a rendszerváltást megelőzően 1989-ben deklarálták. Erre épült a vagyon jóváírása, az oszthatatlan vagyon tagok közötti szétosztására irányuló törekvés. Az állami élelmiszeripari vállalatok iránt benyújtott szövetkezeti igényeket a 89-es jogalkotás elismerte, azzal, hogy intézményesítette a társasággá alakuló állami vállalatok vagyona ötven százalékának megszerzését, ún. meghitelezett részvény formájában.

Az állami élelmiszeripari lobbí megszüntette ezt a szabályozást.

Így kerülhetett sor a későbbiekben arra, hogy a magyar élelmiszeripar zömében külföldiek kezébe kerülhetett. A viták végezetül is a reprivatizáció, privatizáció, a teljes kártérítés, vagy kárpótlás körül forogtak.

Az érdekképviselői szervek kezdetben erkölcsi, későbbiekben az ország teherbíró képességéhez igazodó kártérítést tartottak reálisnak.

Végül a kárpótlási törvényben, a szövetkezeti törvényben, a szövetkezeti törvényt hatályba lépő átmeneti törvényben, valamint a termőföldről szóló törvényben a szövetkezetek és a tagok érdekeit, jogait és tulajdonát sértő megoldások kerültek.

A szövetkezeti jog fejlődése szempontjából fontos, és ma is vitatott jogintézmények, megoldások jöttek létre. Kétségtelen, hogy a tudomány és az érdekképviselési gyakorlati szövetkezeti vezetők, politikusok meghatározó szerepet játszottak a vitákban és a kialakult kompromisszumok többsége működőképesnek bizonyult. A szövetkezeti mozgalom álláspontját (1991 januárjában beterjesztett szövetkezeti törvény) tartalmazta.

Ezt azonban az akkori kormánykoalíció nem fogadta el, mert a szövetkezeti tulajdon lebontására nem talált elegendő muníciót benne.

A szövetkezetek szétverésének célját ez a törvény valóban nem szolgálta. Ezért készült külön előterjesztés az ún. átmeneti törvény, ami nemcsak a tagoknak, hanem a volt tagoknak is lehetővé tette a szövetkezeti vagyonból való juttatást.

A szövetkezeteknek azt az álláspontját, hogy ne a szövetkezeti tulajdon, hanem kizárólag az állami tulajdon legyen a kárpótlás alapja, nem fogadták el.

A vagyonjegy, vagyonrész, üzletrész fogalmak használatát az 1989-es törvénymódosítások alkalmazták, amit az egységes szövetkezeti törvény általánosított üzletrész formájában.

A szövetkezeti üzletrész a szövetkezeti vagyon meghatározott hányadát jelezte értékpapír formájában. Bár az értékpapír törvény az erre vonatkozó részletszabályokat nem tartalmazta, az üzletrész forgatható tagok és a szövetkezet között, sőt a tagok és szövetkezet vásárlása hiányában kívülállóknak is eladható.

A szövetkezeti tagsági viszony megszűnésekor azonban nem követelhető az üzletrész ellenértéke.

Az üzletrész lehetővé tette a szövetkezetekből meghatározott időpontig kiváló tagok számára, hogy üzletrészüket vagyontárgyra váltsák, vagy egyéni, csoportos vállalkozásba vigyék.

Véleményem szerint bár az üzletrész intézménye ma is problémákat okoz, a vagyonhasznosító szövetkezeti társaság kialakítását nagymértékben elősegítette.

A szövetkezés szabadsága korlátlan, minden nem tiltott tevékenységre lehet szövetkezni. Az alapszabály dönti el, hogy milyen célra, milyen tevékenység folytatására jön létre a szövetkezet. Nem az állam dolga minősíteni, hogy az állampolgárok milyen formában szövetkezzenek. Ezért negatív hatással jár ha pejoratív megkülönböztetéseket alkalmaznak a különböző szövetkezeti formák megkülönböztetésére. Nem helyén való a termelőtípusú szövetkezetek elitélése.

A szövetkezeti üzletrész intézmények megszüntetését az 1996-ban beterjesztett szövetkezeti koncepció, illetve törvénytervezet is előírányozta. Az érdekképviselési szervek a törvényt visszavonatták a kormánnyal.

Az üzletrészek forgalma azt mutatja, hogy a szövetkezeti tagok, kívülállók egy része eladja üzletrésztét és azt a szövetkezeti vállalkozó tagok, vezetők vásárolják meg.

Az üzletrészek koncentrálnak és szélsőségesen differenciálódnak. A szövetkezeti tagok kisebb csoportja tartja kezében a szövetkezeti vagyon nagyobb részét, s vannak olyan tagok akiknek egyáltalán nincs szövetkezeti üzletrésze.

A tagsági jogot ugyanakkor a részjegy testesíti meg. Az üzletrésztulajdonos csak úgy tudná üzletrésztulajdon arányában befolyásolni a szövetkezeti döntéseket, ha megváltozna az egy tag–egy szavazat szabálya és lehetővé válna a részjegy, illetve üzletrész–arányos szavazás.

A szövetkezetek jelentős része átalakulóban van társasággá, hogy a társasági törvény hatálya alatt vagyonarányosan szavazhasson, és gyakorolhassa tulajdonosi jogait.

Amennyiben a szövetkezeti jog sürgősen nem teszi lehetővé, hogy alapszabályban dönthessenek arról, hogy vagyonarányosan szavazhassanak, úgy ez a folyamat nem állítható meg.

A szövetkezeti üzletrészek megszüntetésére, vagy újraszabályozására irányuló törekvések felgyorsítják az átalakulási folyamatot. Az üzletrész mint szövetkezeti értékpapír egy jövedelmező mezőgazdasági tevékenység esetén osztalékot adó papír és vonzhatja a befektetőket. Ezért a szövetkezeti üzletrész külsők által megvásárlása, (mint pl. a nem szavazó részvények) osztalék elsőbbséget kellene hogy jelentsen és a tőke bevonását erősíthetné. Ezért jogi eszközökkel elő kell mozdítani, hogy a szövetkezeti jog lehetővé tegye a nem szavazó, de osztalékot biztosító üzletrész kategóriáját.

A részjegy és az üzletrész megkülönböztetése tehát fenntartható, amennyiben az üzletrészt befektetési tőke vonzására használható eszköznek tartjuk.

Természetesen a szövetkezet változó tőkéjű és tagilétszámú társaságnak tekinthető, amely szövetkezeti önszegély, önkormányzat, szövetkezeti elvek érvényesítése tekintetében különbözik a társaságtól.

Az üzletrész és részjegy egybeolvasztása nem járható, hiszen a részjegy csak a tag által jegyezhető, a tagoknak pedig nincs pénze üzletrészvásárlásra. A tőke bevonásának ösztönzése tehát az üzletrész módosított formában való fenntartását indokolhatja. Ugyanakkor a szövetkezeti jog továbbfejlesztésének kulcskérdése, hogy az EU tagságból adódó jogközelítés során milyen szabályozási módot választunk. Megérett a helyzet a szövetkezetek társaságként való kezelésére, ezért a régi kereskedelmi törvényhez hasonlóan a társaságok és a szövetkezetek egy törvényben is szabályozhatók. A társaságokra és szövetkezetekre egyaránt érvényes szabályok egységes törvénybe foglalása mellett lehetővé kell tenni, hogy az egyes tevékenységeket szabályozó ágazati törvény, pl. pénzügyi, mezőgazdasági, lakás, kommunális ügyek, egészségügy stb. területén az ágazati törvények sajátos szövetkezeti szabályokat is megállapíthassanak. Így a szövetkezeti jog egyszerre szolgálná a jogrendszerbe való beillesztést, egyszerűsítést, ugyanakkor a differenciált sajátosságokat figyelembe vevő megoldásokat.

A működő szövetkezetek különösebb költség-adminisztrációs teher nélkül dönthetnének arról, hogy társaságként folytatják-e tevékenységüket, és a zökkenőmentes átalakulás költségeket ezzel takaríthatnák meg.

A piaci viszonyok fejlődése sürgősen napirendre tűzi ezeknek a kérdéseknek a tisztázását.

Irodalom

Domé Györgyné: A szövetkezeti részjegy és üzletrész közös és eltérő vonásai. Jogtudományi Közlöny 1994. dec.

Dr. Nagy László: A szövetkezeti jog tárgya és elvei. A szövetkezeti reform jogi kérdései c. tanulmánykötet

Dr. Prugberger Tamás: Adatok és elképzelések a szövetkezeti tulajdonos szervezet alkotmányjogi szabályának korszerűsítéséhez. MTA. 1986.

Dr. Sárdi Imre: A szövetkezeti tulajdonjog. Közgazdasági Jogi Könyvkiadó, 1971.

- Dr. Süveges Márta:* A szövetkezeti üzletrész az 1992. I. és II. törvények kodifikációs folyamatában. Szövetkezés 1996. évi 1. 2. szám
- Dr. Veres József:* A termelőszövetkezeti tagok joga és kötelessége. TOT Kiadvány 1982.
- Dr. Veres József:* A tagsági jogviszony új vonásai a mezőgazdasági termelőszövetkezetekben. Nemzetközi Konferencia anyaga 1979. Szeged JATE (Szerk.: Dr. Tóth Lajos).
- Dr. Zsuhár András:* Az érdekviszonyok, érdekképviselési érdekegyeztetés a mezőgazdasági termelőszövetkezetekben. Nemzetközi Konferencia anyaga 1979. Szeged JATE Szerk.: Dr. Tóth Lajos.
- Dr. Zsuhár András:* A földbirtokpolitika 1993-ban, a mezőgazdasági földtulajdon és földhasználat szabályozása. Magyar Jogász Egylet Vándorgyűlése Sopron 1993.
- Dr. Zsuhár András:* Szövetkezeti jog és földjog a törvényalkotás tükrében. Magyar Jogász Egylet Vándorgyűlés 1992. Siófok. Szövetkezetpolitikai kérdések. Kossuth Könyvkiadó 1986. (Szerk.: Dr. Takács József).

ANDRÁS ZSOHÁR

DIE ENTWICKLUNGSTENDENZEN DES LANDWIRTSCHAFTLICHEN GENOSSENSCHAFTSRECHTES, MIT BESONDEREM HINBLICK AUF DIE VERMÖGENSVERHÄLTNISSE DER GENOSSENSCHAFT UND DER MITGLIEDER IN DER LANDWIRTSCHAFT

(Zusammenfassung)

Der Verfasser – analysierend die Tendenzen des Genossenschaftsrechts seit 1967 bis heute – beschäftigt mit der Entstehung der materiellen – und persönlichen Rechten und Verpflichtungen der Genossenschaftlern. Mit den Wirtschaftsreformen zusammenhängenden Änderungen in der rechtlichen Regelungen, als die Etappen der Entwicklung des Genossenschaftsrechts sind besonders hervorgehoben. Nach der Meinung des Verfassers sind sehr wichtig die Wirkungen der – mit der Arbeitsvollführung zusammenhängenden – Regelungen, die Schwächung beziehungsweise die Stärkung der Eigentümerposition, die Wirkung des Systemwechsels, die Rolle der vorübergehenden Genossenschafts – und Entschädigungsgesetzen in der Neuorganisation der Genossenschaften. Er diskutiert mit den wissenschaftlichen Bewertungen über die positiven und negativen Wirkungen der Regelungen, und versucht eine neue Art des Nachkommens im Thema, als mit den zukünftigen Regelungen der Geschäftsteilen in der Genossenschaften beschäftigt. Der Verfasser hat auch auf die Analysierung der wirtschaftlichen und rechtlichen Prozessen, der politischen Auswirkungen unternommen.

VERES JÓZSEF TUDOMÁNYOS MUNKÁINAK JEGYZÉKE

Monográfia

1. A termelőszövetkezeti munkaviszony sajátosságai. (Tanulmánykötet) Akadémiai Kiadó, Bp., 1962. 173–216. p.
2. Tagsági munkaviszony a magyar mezőgazdasági termelőszövetkezetekben. Disszertáció, 1967. 365 p.
3. A termelőszövetkezeti tagok jogai és kötelezettségei. Termelőszövetkezetek Országos Tanácsa. Bp., 1982. 32 p.
4. Rights and obligations of agricultural cooperative members. National Council of Agricultural Cooperatives. Bp., 1982. 35 p.
5. Derechos y obligaciones de los miembros de las cooperativas agrícolas. Consejo Nacional de Cooperativas Agrícolas. Bp., 1982. 39 p.
6. Agricultural cooperation in Hungary. National Council of Agricultural Cooperatives. Bp., 1989. 434 p. (társszerző)
7. Szocialiszticeszkoje pravó i lichnoszt. Trudovye pravootnosenia chlenov vengerskih selskohozajajstvennyh kooperativov. Visa skola Kiev-Odessza. 1984. 179 p. (társszerző)
8. A szövetkezeti tagsági viták eldöntésének elvei és rendszere. Magyar Jogász Szövetség kiadványa. Bp., 1984. 74 p.
9. Ingatlanforgalmunk jelenlegi helyzetének értékelése, javaslatok a továbbfejlesztésre. (Tanulmánykötet) Igazságügyi Minisztérium, Bp., 1985. 335–370. p.
10. The development of the Hungarian agricultural structure (1964–1984). Legal development and cooperative law. (Tanulmánykötet) Akadémiai Kiadó, Bp., 1986. 171–203. p.

Tankönyv

11. Mezőgazdasági jog. Tankönyvkiadó, Bp., 1966. 462 p. (társszerző)
12. Földjog. Tankönyvkiadó, Bp., 1969. 382 p. (társszerző)
13. Mezőgazdasági termelőszövetkezeti jog. Tankönyvkiadó, Bp., 1970. 390 p. (társszerző)
14. Mezőgazdasági termelőszövetkezeti jog. Tankönyvkiadó, Bp., 1978. 321 p. (társszerző)
15. A szövetkezeti döntőbizottságok részére szervezett továbbképző tanfolyam tananyaga. Magyar Jogász Szövetség kiadványa. Bp., 1987/88. 191 p. (társszerző)
16. Szövetkezeti jog. Tankönyvkiadó, Bp., 1988. 351 p. (társszerző)

Kézikönyv

17. A Munka Törvénykönyve és végrehajtási rendelete a HM polgári alkalmazottai részre. Zrinyi Kiadó, Bp., 1964. 100 p. (társszerző)
18. A termelőszövetkezeti tagok és családtagok társadalombiztosítási és betegsegélyezési kézikönyve. TESZÖV kiadvány. 1968. 187 p. (társszerző)

Tanulmány

19. A tag kizárása a mezőgazdasági termelőszövetkezetből. Jogtudományi Közlöny, 1959. 6. sz. 288–295. p.
20. Sel'skoho-zajstvennye proizvodstvennye kooperativy Vengerskoj Sovetskoj Respubliki. Acta Universitatis Szegediensis de Attila József nominatae. Acta Juridica et Politica. Tomus VI. Fasc. 5. (1960) 18 p.
21. A termelőszövetkezeti jogi ankétsorozat újabb előadásai Szegeden. Jogtudományi Közlöny, 1961. 4. sz.
22. A szövetkezeti munkaviszonyról. Internationales Arbeitsrechtliches Kollokvium. Kollokviumi kiadvány. Szeged, 1963. 66–73. p.
23. A termelőszövetkezeti tagok munkaügyi jellegű jogvitái. Acta Universitatis Szegediensis de Attila József nominatae. Acta Juridica et Politica. Tomus XV. Fasc. 7. (1968) 32 p.
24. A mezőgazdasági termelőszövetkezeti tagsági munkajogviszony megszűnése. Acta Universitatis Szegediensis de Attila József nominatae. Acta Juridica et Politica. Tomus XVI. Fasc. 4. (1969) 34 p.
25. Mezőgazdasági jogi alapkérdések a Magyar Tanácsköztársaságban. Jogtudományi Közlöny, 1969. 6. sz. 327–332. p.
26. A szövetkezeti tagsági munkaviszony. A nemzetközi termelőszövetkezeti jogi konferencia kiadványa. Bp., 1969.
27. Gondolatok a kisipari szövetkezeti tag munkavégzésének egyes kérdéseiről. Magyar Jog, 1971. 5. sz. 284–287. p.
28. A szövetkezeti tagsági viszony új szabályozása. Magyar Jogász Szövetség kiadványa. Bp., 1971. 72–81. p.
29. A közvetlen és képviseleti demokrácia formái és mechanizmusa egy termelőszövetkezetben. MTA Állam- és Jogtudományi Intézet összegező tanulmánya (részanyag). Bp., 1973. 32 p.
30. A munkajogviszony, munkavégzési kötelezettség. (Összehasonlító résztanulmány). Munkaügyi Minisztérium kiadványa. Bp., 1974. 30 p.
31. Hozzászólás Orbán Sándor "Két agrárforradalom Magyarországon" című könyvéhez. Párttörténeti Közlemények, 1974. 4. sz.
32. A mezőgazdasági jog oktatásának 25 éve. A JATE Állam- és Jogtudományi Kar Mezőgazdasági és Munkajogi Tanszékének kiadványai. 1. sz. Szeged, 1976. 61–88. p.
33. Az üzemi balesetek és foglalkozási betegségek következményei orvoslásának alapvető vonásai a termelőszövetkezetekben. A JATE Állam- és Jogtudományi Kar Mezőgazdasági és Munkajogi Tanszékének kiadványai 2. sz. Szeged, 1976. [3. sz. kiadvány német és orosz nyelven]. 29–39. p.
34. Üzemi balesetek és foglalkozási betegségek következményeinek orvoslása. Felsőoktatási Munkavédelmi Közlemények. 1977. 3. sz. 101–114. p.

35. A szakszervezeti tulajdonjog két kérdése. Magyar Jog, 1977. 4. sz. 330–333. p.
36. A mezőgazdasági termelőszövetkezetek tagjainak munkaügyi helyzete. Magyar Jogász Szövetség kiadványa. Bp., 1977.
37. Fragen des LPG-Rechts in der Volksrepublik Ungarn. Humboldt-Universität zu Berlin. 1977. 132–139. p.
38. A termelési rendszerek kategóriái és jogi formái. Magyar Jogász Szövetség kiadványa. Bp., 1979. 606–612. p.
39. Novüe csertü cslenszkih pravootnosenij v szel'szkohozajsztvennüh proizvodsztvennüh kooperativah (vvodnűj doklad). In: Pravovoe regulirovanie i uszoversensztvovanie vnutrennűh otnosenij szel'szkohozajsztvennűh proizvodsztvennűh kooperativov. Mezsduarodnaja naucsnaia konferencija. Szeged, 28–30 nojabrja 1979 goda. Publikacija kafedrü szel'szkohozajsztvennogo i trudovogo prava Juridicseszjkogo fakul'teta Szegedszkogo universziteta imeni Attilű Jozsefa. 188–205. p.
40. A tagsági jogviszony új vonásai a mezőgazdasági termelőszövetkezetekben. A JATE Állam- és Jogtudományi Kar Mezőgazdasági és Munkajogi Tanszékének kiadványai 4. sz. Szeged, 1980. 178–194. p.
41. Neue Zűge im Mitgliedschafts-Rechts-Verhűltnis der Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften. A JATE Állam- és Jogtudományi Kar Mezőgazdasági és Munkajogi Tanszékének kiadványai. 5. sz. Szeged, 1980. 232–258. p. (német nyelvű)
42. A szövetkezet és tagjainak kapcsolatrendszere. Magyar Jogász Szövetség kiadványa. Bp., 1982. 63–70. p.
43. Az ingatlanforgalom földjogi szabályozásának problémái. Jogász Szövetségű Értekezések, Bp., 1982. 102–109. p.
44. Les possibilités organisationnelles et juridiques des petites entreprises en Hongrie. Revue Internationale de Droit Contemporae. Bruxelles, 1983. 1. sz. 89–97. p.
45. The small firm in Hungary: The new legal and organisational possibilities. International Review of Contemporary Law. Brussels, 1983. 1. sz. 89–97. p.
46. A szövetkezeti munkavégzési jogviszonyok szabályozása. Munkaügyi Szemle, I-II. melléklet. 1983. 88 p. (társszerző)
47. A tagsági viszony tartalma, különös tekintettel a vagyoni kapcsolatokra. Szövetkezeti Jogi Tájékoztató. Magyar Jogász Szövetség kiadványa. Bp., X/1. sz. 1983. 19–23. p.
48. Legal regulation of the connection of the co-operative with its members. Acta Universitatis Szegediensis de Attila József nominatae. Acta Juridica et Politica. Tomus XXXI. Fasc. 35. (1969) 385–392. p.
49. Földes Ivánra emlékezűnk. Jogtudományi Közlöny, 1984. 1. sz. 51–52. p.
50. A szövetkezeti tagsági viták. Munkaügyi Szemle (Külön kiadvány). Bp., 1984/85.
51. A szövetkezetek és a jogalkotás. Magyar Jog, 1985. 5. sz. 408–419. p.
52. Gondolatok a szövetkezetek helyzetéről, szerepéről és jogi szabályozásáról. Szövetkezeti Jogi Tájékoztató. Magyar Jogász Szövetség kiadványa. Bp., 1985. XII/1. sz. 6–12. p.
53. Gondolatok a szövetkezeti jogi szabályozásról. Szövetkezeti Ipar. 1985. XXII. évf. 3. sz. 6–9. p.
54. A szövetkezeti jogi alapintézmények de lege lata és de lege ferenda. Magyar Jogász Szövetség kiadványa. Bp., 1985. 57–62. p.

55. Fortleben römischer Rechtsinstitute im ungarischen Bodenrecht. Acta Universitatis Szegediensis de Attila József nominatae. Acta Juridica et Politica. Tomus XXXIII. Fasc. 29. (1985) 421-431. p.
56. Die Wirkung der Kooperations - und Integrationsbeziehungen auf die innoven Verhältnisse der Mitgliedsorganisationen. Karl-Marx Universität Leipzig, Sektion Rechtswissenschaft. 1985. 267-273. p.
57. A gazdasági integrációs formák és jogi szabályozásuk néhány kérdése. MTA Szegedi Akadémiai Bizottság kiadványa. Kecskemét, 1985. 75-87. p.
58. A szövetkezeti tagsági munkaviszony szabályozása de lege ferenda. Magyar Jog, 1986. 2. sz. 97-101. p.
59. A szövetkezetek működésének továbbfejlesztése. Szövetkezeti Jogi Tájékoztató. Magyar Jogász Szövetség kiadványa. Bp., XIII/4. sz. 1986. 9-24. p.
60. A szövetkezeti tagsági viszony. Jogász Szövetségi Értekezések. X. évf. 1. sz. Bp., 1987. 9-12. p.
61. A földtulajdoni és földhasználati viszonyok továbbfejlesztésének közgazdasági és jogi koncepciói. A JATE Állam- és Jogtudományi Kar Mezőgazdasági és Munkajogi Tanszékének 7. sz. kiadványa. Szeged, 1990. 180-186. p.
62. A szövetkezeti tag munkavégzésének jogi szabályozása. Acta Universitatis Szegediensis de Attila József nominatae. Acta Juridica et Politica. Tomus XXXIX. Fasc. 21. (1990) 255-263. p.
63. A szövetkezeti tag munkavégzésének jogi szabályozása. Magyar Jog, 1990. 6. sz. 504-511. p.
64. A földtulajdon és a rehabilitáció kérdései. Magyar Jogászegyleti Értekezések. Új Folyam. I. kötet. Bp., 1990. 255-260. p.
65. A fegyelmi felelősség szabályozása a szövetkezeti jogban. Acta Universitatis Szegediensis de Attila József nominatae. Acta Juridica et Politica. Tomus XL. Fasc. 26. (1991) 425-442. p.
66. Egy lehetséges agrárjogi koncepció vázlata. Acta Universitatis Szegediensis de Attila József nominatae. Acta Juridica et Politica. Tomus XLIII. Fasc. 42. (1993) 511-518. p.
67. Az erdő tulajdonjoga szabályozásának jelene és jövője. Számadás, 1994. 6. sz.
68. A mezőgazdasági munka jogi szabályozása. Acta Universitatis Szegediensis de Attila József nominatae. Acta Juridica et Politica. Tomus XLIX. Fasc. 48. (1996) 709-718. p.

Kommentár

69. A szövetkezeti alkalmazottak munkaviszonya. In: A Munka Törvénykönyve kommentárja. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Bp., 1978. 1564-1605. p.

Cikk

70. A termelőszövetkezetek jogi védelme. Bviharsarok. 1995. február 6. (31. sz.)
71. A szakképzettség és a munkakör összefüggései az esti és levelező hallgatóknál. Felsőoktatási Szemle. 1967. 7-8. sz. 445-452. p.
72. A hallgatói ösztöndíj rendszerről. Szegedi Egyetem. 1967. 3. 4., 5. sz.
73. A szövetkezeti döntőbizottságokról. Békés megyei Népművelési Bizottság. 1974. 90. sz.
74. A földtulajdon krétaköre. Magyar Nemzet. 1990. 139. sz.

75. A Csongrád Megyei Vagyonátadó Bizottság működésének eredményei. Csongrád Megyei Önkormányzat Évkönyve. 1992. 68–70. p.

Előszó

76. Emlékkönyv dr. Martonyi János egyetemi tanár oktatói működésének 40. és születésének 70. évfordulójára. Szeged: JATE ÁJK, 1980 (Acta Universitatis Szegediensis de Attila József nominatae. Acta Juridica et Politica. Tom. 27.)
77. Munkaügyi Szemle I–II. melléklet (Különszám). 1983.
78. Studia in honorem Ladislai Nagy septuagenarii. Szeged: JATE ÁJK, 1984 (Acta Universitatis Szegediensis de Attila József nominatae. Acta Juridica et Politica. Tom. 31.)
79. Studia in honorem Velimirii Pólay septuagenarii. Szeged: JATE ÁJK, 1985 (Acta Universitatis Szegediensis de Attila József nominatae. Acta Juridica et Politica. Tom. 33.)
80. Szövetkezeti jog. Tankönyvkiadó, Bp., 1988.
81. A környezeti és környezetvédelmi jog alapvonásai. A JATE Állam- és Jogtudományi Kar kiadványa. Szeged, 1993.

Szerkesztés

82. 25 éves a mezőgazdasági jog oktatása a tudományegyetemeken. A JATE Állam- és Jogtudományi Kar Mezőgazdasági és Munkajogi Tanszékének kiadványai. 1. sz. Szeged, 1976. 88 p.
83. Az üzemi balesetek orvoslásának munkajogi, társadalombiztosítási és szociálpolitikai eszközei. A JATE Állam- és Jogtudományi Kar Mezőgazdasági és Munkajogi Tanszékének kiadványai. 2. sz. Szeged, 1976. 204 p.
84. A mezőgazdasági termelőszövetkezetek belső viszonyainak jogi szabályozása és annak továbbfejlesztése. A JATE Állam- és Jogtudományi Kar Mezőgazdasági és Munkajogi Tanszékének kiadványai. 4. sz. Szeged, 1979. 296 p.
85. Rechtliche Regelung und Fortentwicklung der internen Verhältnisse in den Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften. Veröffentlichungen des Lehrstuhls für Landwirtschaft- und Arbeitsrecht an der Fakultät für Staats- und Rechtswissenschaft der Universität "József Attila" in Szeged. 5. sz. 1979. 387 p. (Lektorálta: Veres József)

TARTALOM

Előszó (Besenyei Lajos)	5
<i>Balázs József: Gondolatok a bűnözés statisztikai megfigyeléséről</i>	7
Gedanken über die statistische Beobachtung der Kriminalität (Zusammenfassung)	13
<i>Bérczi Imre: Az iparjogvédelem szerepe a gazdaságban</i>	15
Rolle der Gewerberechtsverteidigung in der Wirtschaft (Zusammenfassung) .	21
<i>Besenyei Lajos: Az új társasági törvény margójára</i>	23
Zum Rande des neuen Gesellschaftsgesetz (Zusammenfassung)	29
<i>Blazovich László: Az alföldi mezővárosok etnikai képe a 14–16. században</i>	31
The Ethnical Aspect of the Country-towns in the Plain in the 14 th –16 th Century (Summary)	41
<i>Bobvos Pál: A szövetkezet vagyoni viszonyainak átalakulása, különös tekintettel a termőföldekre</i>	43
Die Veränderung des Kapitals der landwirtschaftlichen Genossenschaften mit besonderer Rücksicht auf landwirtschaftlichen Grundbesitz (Zusammenfassung)	52
<i>Czucz Ottó: Gondolatok az önálló mezőgazdasági gazdálkodók szociális védelmének kiterjesztési lehetőségeiről</i>	53
Some ideas about the possibilities of extending the protection of self- employed agricultural entrepreneurs (Summary)	61
<i>Cséka Ervin: A büntető tárgyalási rendszer</i>	63
Systeme de l'audience en procédure pénale (Résumé)	78
<i>Domé Györgyné: A szövetkezetek jogi szabályozásának múltja, jelene és jövője</i> Past, present and future of the cooperative legislation (Summary)	79
<i>József Hajdú: The preliminaries and basic elements of the new Hungarian private pension system</i>	93
Az új magyar magánnyugdíj-rendszer előzményei és alapvető sajátosságai (Összefoglalás)	95
<i>Homoki-Nagy Mária: A szabad költözködési jog biztosítása Magyarországon</i>	119
Die Freizügigkeit der Erbüntertänigkeit in Ungarn (Zusammenfassung)	121
<i>Horváth Zsuzsanna: Az Európai Közösség agrárpolitikai reformjának környezetvédelmi aspektusai</i>	131
Environmental Aspects of the EC Agricultural Policy Reform (Summary)	133
<i>Jórárt László: A birtokrendezés múltja és kilátásai Magyarországon</i>	157
Past and perspectives of land consolidation in Hungary (Summary)	159
<i>Józsa Zoltán: Szervezet és hatékonyság az önkormányzati szférában</i>	166
Organisation and effectiveness in the field of local government (Summary) ...	167
<i>Kemenes Béla: Megjegyzések a Ptk. kötelmi jogi részéhez</i>	179
Remarks to the phase of the Civil Code concerning law of contract (Summary)	181
<i>Molnár Imre: Tényálladék az ókori Róma büntetőjogában</i>	200
Der Sachverhalt im römischen Strafrecht (Zusammenfassung)	201
	207

<i>Nagy Ferenc</i> : A büntetőjogi szankciórendszer továbbfejlesztésének egyes elvi és gyakorlati kérdéseiről	209
Über einige principiellen und praktischen Fragen der Weiterentwicklung des strafrechtlichen Sanktionssystems (Zusammenfassung)	226
<i>Nagy Lajos</i> : Az EU agrár-monetáris rendszere és a magyar mezőgazdaság	227
The EU's agro-monetary system and the Hungarian agriculture (Summary) ..	237
<i>Nagy László</i> : A munkaerőpiac flexibilitása és a munkát végzők munkajogi védelme	239
Flexibility of the labour market and workers' legal protection (Summary)	244
<i>Papp István Géza</i> : A költői minták használata a perbeszédben	245
The Use of Poetical Patterns in the Pleading (Summary)	256
<i>Papp Tekla</i> : Az apport megítélése a Legfelsőbb Bíróság döntéseiben és a Társasági törvény apportálásra vonatkozó szabályainak hatása a joggyakorlatra	257
The contribution in kind in the judgements of the Supreme Court, and the influence of the rules on contribution in kind of the new Company Act to the legal practice (Summary)	267
<i>Prugberger Tamás</i> : Európai jogharmonizáció és a magyar agrárjog	269
Europäische Rechtsharmonisierung und das ungarisches Agrarrecht (Zusammenfassung)	286
<i>Román László</i> : A jogegyenlőség természete és főbb rendellenességeinek sajátos "előfordulása" a munkajogban	287
Die Natur der Rechtsgleichheit und das eigenartige "Vorkommen" ihrer Hauptanomalien im Arbeitsrecht (Zusammenfassung)	306
<i>József Ruszoly</i> : Gesetze über die Enteignung in Ungarn 1836–1944	307
Kisajátítási törvények Magyarországon (1836–1944). (Összefoglalás)	332
<i>Sipos Miklós</i> : Munka- és termelőszövetkezetek a mezőgazdaságban	333
Work and producer cooperatives in the agriculture (Summary)	341
<i>Klaus Sojka</i> : Das internationale Recht als Mittel des überregionalen Umweltschutzes	343
A nemzetközi jogtételezés, mint a régiók feletti környezetvédelem eszköze (Összefoglalás)	351
<i>Szentpéteri István</i> : A menedzsment-tudomány kialakulása	353
The Development of Organization Sciences (Summary)	364
<i>Szilágyi Sándor</i> : Elmélkedés a földrendező és a földkiadó bizottságokról	365
Gedanken über die Ausschüsse zur Regelung und Ausgabe der Ackerende (Zusammenfassung)	377
<i>Tóth Lajos</i> : Az ingatlan-nyilvántartásunk alapelvei	379
Grundsätze des ungarischen Liegenschaftsregisters (Zusammenfassung)	391
<i>Tóthné Fábán Eszter</i> : A házassági vagyoni jog egyes elemeinek áttekintése	393
Überblick einzelner Elemente des Familienvermögensrechts (Zusammenfassung)	412

<i>Trócsányi László: A törvénykezdeményezési jog az összehasonlító parlamenti jogban</i>	413
<i>Le pouvoir d'initiative législative dans le droit parlementaire comparatif (Résumé)</i>	423
<i>Újvári József: A papageiklausula esete a munkaszerződéssel</i>	425
<i>Der Fall der Papageiklausel mit dem Arbeitsvertrag (Zusammenfassung) ...</i>	430
<i>Vass János: Gondolatok a magyar agrárgazdaság értékeléséhez, perspektíváihoz</i>	431
<i>Gedanken zur Bewertung und zu den Perspektiven der ungarischen Agrarwirtschaft (Zusammenfassung)</i>	438
<i>Günther Weber: Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer in der Europäischen Union im Lichte der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes</i>	439
<i>A munkavállalók szabad letelepedési joga az Európai Unióban az Európai Bíróság joggyakorlatának fényében (Összefoglaló)</i>	447
<i>Zsohár András: A mezőgazdasági szövetkezeti jog fejlődésének tendenciái, különös tekintettel a tagok és a szövetkezetek vagyoni kapcsolataira a mezőgazdaságban</i>	449
<i>Die Entwicklungstendenzen des landwirtschaftlichen Genossenschaftsrechtes, mit besonderem Hinblick auf die Vermögensverhältnisse der Genossenschaft und der Mitglieder in der Landwirtschaft (Zusammenfassung)</i>	463
<i>Veres József tudományos munkáinak jegyzéke</i>	465

Nyomás és kötés készült az OFFICINA Nyomda Kft.-ben
6728 Szeged, Dorozsmai út 35. 98-46
Felelős vezető: dr. Kékes Tiborné